الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2012

المجلد

6

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي 2012

المجلد

6

المجلس الدستوري

الحدث، بولفار كميل شمعون، رقم 239

هاتف: 05/466184 – 05/466185 – 05/466186

فاكس: 05/466191

Email:conscont@cyberia.net.lb

الموقع الالكتروني: ccliban.org

Conseilconstitutionnelliban.com

منشورات المجلس الدستوري

1. **المجلس الدستوري،** 1994–1997، 170 ص.
2. **المجلس الدستوري،** 1997–2000، 638 ص.
3. **المجلس الدستوري،** 2001–2005، 344 ص.
4. **المجلس الدستوري،** 2009–2010، 640 ص + 112 ص بالفرنسية والانكليزية.
5. **المجلس الدستوري،** 2011، 480 ص + 192 ص بالفرنسية والانكليزية.
6. **المجلس الدستوري،** 2012، 352 ص + 192 ص بالفرنسية والإنكليزية.

Conseil constitutionnel, 1997-2005, traduction non officielle en français de Décisions du Conseil constitutionnel, Série « Documents », 2005 (Disponible à la Bibliothèque du Conseil constitutionnel).

المحتويات

الباب الثاني

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

الباب الثالث

اعمال المجلس الدستوري ونشاطاته، 2012

مقدمة

مقدمة

البلوغية الى القضاء الدستوري

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

للقضاء الدستوري دور أساسي، ليس فقط في الحفاظ على الالتزام باحترام الدستور في عملية التشريع وادارة الشأن العام، انما أيضاً في انتظام اداء المؤسسات الدستورية، وتكريس شرعية السلطة، وتطوير المنظومة الدستورية وبناء دولة الحق.

***

إن تفسير الدستور من قبل القضاء الدستوري، في معرض النظر في دستورية القوانين، يفترض ان يؤدي الى ازالة الغموض الذي يشوب النصوص الدستورية، ويرسم الطريق الذي يجب ان تسلكه عملية التشريع، وبخاصة في الدول القائمة على بنية مجتمعية مركبة ومعقدة، تراعي دساتيرها التوازنات بين مؤسساتها الدستورية ومكوناتها الاجتماعية والسياسية في آن، في صيغ قابلة للتفسير في اتجاهات مختلفة، وأحياناً متناقضة. فتفسير الدستور في اجتهادات القضاء الدستوري، يترك أثراً مباشراً على المنظومة الدستورية واداء المؤسسات، فإما أن يقود الى تفعيل اداء المؤسسات الدستورية، وتطوير المنظومة الدستورية وإما أن يقود الى تقهقرها. في الحالين يبقى دور القضاء الدستوري مرهوناً بامكانية الوصول اليه، فلا يستطيع ان يقوم بأي دور اذا ضاقت سبل مراجعته، أو قيدت بقيود صارمة.

اعتمدت بعض الدول المتقدمة على المستوى الديمقراطي، وبخاصة لجهة صون حقوق المواطنين وحرياتهم، أنظمة تفسح في المجال أمام المواطنين لمراجعة القضاء الدستوري في حالات محددة وضمن ضوابط معيّنة.

ترتبط فاعلية القضاء الدستوري في بناء دولة الحق، بالتزام كل السلطات في الدولة بالتقيّد بالقرارات الصادرة عنه وتنفيذها فهي قرارات ملزمة وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة، وعدم التقيد بها يقوض الأسس التي قام عليها القضاء الدستوري، ويطيح بالأهداف التي وجد من أجلها، ويطرح الكثير من الإشكاليات التي ينبغي ايجاد الحلول لها من أجل انقاذ المنظومة الدستورية والقانونية التي تقوم عليها الدولة.

***

أما شرعية السلطة في الأنظمة الديمقراطية حيث تنبثق السلطة من الشعب، عبر انتخابات حرة ونزيهة وعادلة، تجري دورياً، فالقضاء الدستوري هو المرجع في الفصل في صحة الانتخابات وتكريس الشرعية، شرط اعتماد قانون انتخاب يؤدي الى تمثيل صحيح وانتخابات نزيهة. يزيل المجلس الدستوري الشوائب العالقة في قانون الانتخاب اذا ما جرى الطعن بدستوريته، ضمن المهلة المحددة، ولكن اذا اعتمد قانون انتخاب متعارض مع المبادئ التي نص عليها الدستور، ولم يجرِ الطعن في دستورية، يصبح المجلس الدستوري مضطراً لمراعاة هذا القانون عند النظر في الطعون الانتخابية. لذلك ينبغي اعطاء المجلس الدستوري صلاحية النظر في قانون الانتخابات النيابية بدون طعن، نظراً لأهميته ولكونه الأساس القانوني لشرعية السلطة.

***

يتناول كتاب المجلس الدستوري للعام 2012– المجلد السادس، تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية، وقضية التقيد بقرارات المجلس الدستوري من قبل مختلف السلطات في الدولة، وعلاقة المواطنين بالقضاء الدستوري وامكانية اللجوء اليه من أجل صون حقوقهم وحرياتهم. كما جرى تناول موضوعات متعلقة بالانتخابات والفصل في صحتها. فضلاً عن نشاطات المجلس الدستوري على الصعيدين الدولي والعربي بهدف تحقيق التواصل بين المجلس الدستوري اللبناني والمحاكم والمجالس الدستورية الأخرى، وتعزيز موقع المجلس الدستوري ودوره في المحافل العربية والدولية المتخصصة بالقضاء الدستوري.

الباب الاول

دراسات في العدالة الدستورية

1

تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

ان الجهات المولجة بتفسير الدستور عديدة، فتطبيق الدستور ينطوي على تفسير لنصوصه، غير ان للقضاء الدستوري الدور الأساسي في تفسير الدستور، كونه الجهة التي تمارس الرقابة على دستورية القوانين، وكون قرارتها ملزمة لجميع السلطات في الدولة، وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة، ويمكن للسلطة المناط بها تعديل الدستور إدخال تعديلات على النصوص الدستورية في ضوء قرارات القضاء الدستوري.

إن تفسير الدستور، ونظراً لطبيعة النصوص الدستورية، يمكن ان يقود الى تطوير المنظومة الدستورية، كما يمكن ان يؤدي الى تقهقرها، فللطرق المعتمدة في تفسير الدستور، وللضوابط المفترض التقيد بها في التفسير، أثر كبير على المنظومة الدستورية.

1
خصوصية صياغة النصوص الدستورية

يحكم الدستور المنظومة القانونية بكاملها في الدولة، ليس لأنه القانون الأسمى فيها وحسب، انما لكونه القاعدة التأسيسية التي تقوم عليها هذه المنظومة، وهذا ما يميز القواعد الدستورية عن غيرها من القواعد القانونية، فهي تضع الأساس لهذه الأخيرة. يحدد الدستور المبادئ التي ينبغي التقيد بها في التشريع وادارة الشأن العام، وهي مبادئ نابعة من حضارة وثقافة قانونية معينة، وانتماء وتقاليد، وفي الوقت نفسه من رؤية مستقبلية مرتكزة على معطيات

الواقع المجتمعية. فهي مبادئ متجذرة في الماضي ولكنها منفتحة على المستقبل عبر الحاضر. القواعد الدستورية هي نتاج تراث إنساني وتجارب تاريخية في ادارة الحكم، غير انها ليست منغلقة على ذاتها ومتقوقعة في الماضي، لذلك تنطوي صياغتها على درجة عالية من التجريد والتعميم وقلة الدقة والوضوح.

خصوصية القانون الدستوري هذه نابعة من ارادة المشترع الدستوري في انشاء قواعد لا تلتصق كثيراً في الظروف القائمة في أثناء كتابة الدستور، وذلك لكي لا تصبح غير قادرة على الإستجابة لضرورات التحديث تحت تأثير المستجدات، انما لكي تبقى قواعد منفتحة على المستقبل، وقادرة على التكيف مع المتطلبات الناجمة عن التحولات في الواقع الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والتكنولوجي، في عالم متغير. هذا ما حمل البعض على القول بأن القانون الدستوري ينطوي على غموض بنيوي "obscurité structurelle" [1].

يمتاز القانون الدستوري عمومًا بمرونة صياغة قواعده القادرة بطبيعتها على التكيف مع التحولات، ومن المفيد لفت النظر الى ان اعلان حقوق الانسان والمواطن في فرنسا للعام 1789 لا يزال يشكل جزءاً لا يتجزأ من القانون الدستوري الوضعي في الجمهورية الخامسة، كما ان دستور الولايات المتحدة الأميركية، الموضوع في العام 1787، لا يزال كما هو في أجزائه الرئيسية.

تضمنت الدساتير، منذ نشأتها الأولى، توجهات نحو المستقبل، لذلك لم تدخل في التفاصيل واقتصرت عمومًا على المبادئ، تاركةً للقوانين معالجة التفاصيل التي ينبغي قوننتها، ولكن في اطار المبادئ والقواعد الدستورية. وهي مبادئ وقواعد عامة، غالباً ما تنبع من رؤية فلسفية أو أخلاقية، لذلك يكتنفها الغموض الناجم، برأي "يان أكيلا" Yann Aguila، عن سببين. السبب الأول، صياغتها في اطار العموميات، وهي تاليًا تبتعد عن الدقة، وهذا لا يعني انه ليس لها قيمة حقوقية وقانونية. كما يقول العلامة "جورج فدال" Georges Vedel، لا يجوز الخلط بين صياغة القواعد من جهة واعتماد الدقة من جهة أخرى، فالقول بأن الشمس تشرق، في كل الفصول، في تمام الساعة السادسة صباحاً، لا ينطوي على اية قاعدة، ولا يمكننا من فرض رقابة

[1]. Yann Aguila, « Cinq questions sur l’interprétation constitutionnelle », in *RFDC*, nº21, 1995, pp. 14-17

على الكوكب الذي لا يمتثل لهذا القول، بينما يستطيع القاضي الدستوري مراقبة القانون الذي يتجاهل مبدأ التضامن في حالة الكارثة الوطنية، لأن عدم دقة التعليمات لا يُفقدها طابعها القاعدي caractère normatif [2].

يتساءل البعض في هذا السياق عن مدى استفادة المشترع والقاضي الدستوري من عدم دقة المبادئ الدستورية، ويرى ان المشترع يستفيد أكثر من القاضي في هذا المجال، فمقدمة دستور فرنسا المعتمد في العام 1946، على سبيل المثال، والتي جاء فيها انه على كل شخص واجب العمل وله حق الحصول على وظيفة، تعطي البرلمان سلطة إستنسابية واسعة[3].

أما السبب الثاني، فيعود الى كون المبادئ الدستورية متعارضة بالضرورة، على حد قول "يان أكيلا". الدستور، بسبب بنيته، هو مكان تتصارع فيه القواعد. فكل فرع من فروع القانون يجد تماسكه الداخلي حول مبدأ عام، يشكل روح المادة الحقوقية، فعلى سبيل المثال، يتمحور القانون الإداري حول المصلحة العامة، بينما يتمحور القانون المدني حول الحرية الفردية. ولكن الدستور، لكونه قاعدة المنظومة القانونية بمجملها في الدولة، لا بدّ له من ان يكرّس مبادئ متناقضة، يعود للمشترع عندما يترجمها في قوانين، التوفيق فيما بينها. هذا ما يفسح المجال أمام القاضي للذهاب بعيداً في تفسير القانون، وأمام القاضي الدستوري للذهاب بعيداً في تفسير الدستور والقانون موضع الرقابة على دستورية القوانين. في غياب التراتبية بين القواعد الدستورية يصبح الحل لصراع القواعد قائماً ليس على مستوى صلاحيتها، انما على مستوى تفسيرها، وينبغي اعطاء المبادئ الدستورية معاني لا تتناقض مع بعضها [4].

ان الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، تُفسر بما لا يتعارض مع مبدأ الحفاظ على الانتظام العام واستمرارية تسيير المرافق العامة، وهو مبدأ له قيمة دستورية، وتجد هذه الضمانات تعبيراً عنها في قوانين، يوفق فيها المشترع بينها وبين الانتظام العام. ومبدأ توزيع المقاعد النيابية بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين الطوائف والمناطق، وفق المادة 24 من الدستور اللبناني، يُفسر بما لا يتعارض مع مبدأ تمثيل النائب للأمة جمعاء المنصوص عليه في المادة

---

[2]. Georges Vedel, *in* La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, colloque au Conseil constitutionnel, 25 et 26 mai 1989, PUF, 1989, p.54.
[3]. Y.Aguila, *op.cit.*, p.17.
[4]. *Ibid*.

27 من الدستور نفسه، ويجد تعبيراً عنه في قانون انتخاب يُوفق بين مضمون المادتين. والتوفيق بين المبادئ والقواعد الدستورية يقتضي تطبيقها جزئياً، كما يقول "جورج فدال"، فالتوفيق لا يعني القطع الى نصفين انما الموازنة بين القيم، وهي موازنة لا تغيب عنها بالكامل النزعة الذاتية [5].

من هنا يكتسب تفسير الدستور أهمية خاصة في القانون الدستوري، وبخاصة بعد إخضاع القانون لرقابة القضاء الدستوري، وإمكانية إلغائه كلياً أو جزئياً، وما يترتب على ذلك من نتائج.

ذهبت الدساتير، خلال القرن العشرين، باتجاه التوسع في القواعد الدستورية التي تقود أنشطة الدولة باتجاه تحقيق أهداف، ارتبطت عمومًا بقيام دولة الرعاية، التي تدير شؤون المجتمع بما يحقق الشروط المادية لنمو المواطن، وتوفر له العيش الكريم. تحققت هذه الأهداف من خلال اضافة الحقوق الاجتماعية الى الحقوق والحريات الكلاسيكية وضمانها في الدساتير الحديثة. غير ان تعدد الحقوق والحريات المعترف بها في الدستور وتنوعها وتكاثرها، وتنوع الأهداف التي يطمح الدستور الى تحقيقها، أدت الى مزيد من الغموض في القواعد الدستورية. تتطلب كثرة الأهداف مزيداً من القواعد الدستورية. وهذه القواعد، اذا ما بلغت حداً معيناً، يُخشى من ان تبطل مفعول بعضها بعضاً. يتطلب تجنب هذه المشكلة تفسير القواعد الدستورية بما يضمن تحقيق الأهداف المرجوة في ضوء معطيات الواقع.

من ناحية ثانية، تطورت معطيات الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، وتداخلت مع بعضها البعض، ما أدى الى زيادة تعقيدات الواقع الذي ينبغي ان يجد الدستور قواعد لتنظيمه في اطار ادارة الشأن العام. قواعد دستورية معقدة، لابد من تفسيرها من قبل المشترع عند وضع التشريعات التي تنظم العلاقات في اطار هذه التعقيدات، ومن قبل القاضي الدستوري عند النظر في دستورية القوانين.

[5]. Georges Vedel, *op.cit.*,p.49.

2
تفسير الدستور

1. قصور الطرق التقليدية: في ضوء ما سبق شرحه، تبدو الطرق التقليدية في تفسير الدستور مقصرة عن تفسير القواعد الدستورية وكشف مكنوناتها، وذلك بسبب المستوى العالي في التجريد في صياغة نصوص الدستور، وهو تجريد ناجم عن احتوائها مجمل المنتظم القانوني في الدولة، في وقائعه وحقائقه المتشعبة والمعقدة، وقد يرتبط كل من هذه الوقائع والحقائق بتفسير محدد للقاعدة الدستورية نفسها.

انطلاقاً من هذه الحقيقة، يبرز اتجاهان، **الأول** يعتبر ان المنظومة القانونية بكاملها مجسدة في الدستور، ما يقود الى دسترة مادية للمنظومة القانونية، وتضمين الدستور برنامج حكم. وهذا ما يؤدي، من جهة، الى تقييد صلاحية البرلمان بسبب دخول الدستور في التفاصيل، والحد بالتالي من حرية البرلمانيين في مجال التشريع، كما يقود من جهة ثانية الى رجحان دور القضاء على حساب العملية الديمقراطية البرلمانية، وذلك في الحالات التي يتمتع فيها القضاء الدستوري بصلاحيات واسعة، ويستخدمها بفاعلية.

أما الاتجاه **الثاني**، فينظر الى الدستور، ليس كبرنامج متكامل هادف الى تجسيد المنظومة القانونية بكاملها، انما كاطار قاعدي **cadre normatif** [6]يحدد الأسس التي يجب ان تعتمد من ضمنها القواعد.

الاتجاهان، في الواقع، غير متناقضين، بل متوافقان، فاعتبار الدستور منظومة أساسية وتأسيسية لا يتعارض مع اعتباره منظومة إطار، فهو يتكون من قواعد أساسية، ويشكل، في الوقت نفسه، اطاراً لقواعد يجري إستنباطها من القواعد الأساسية.

إن طبيعة القانون الدستوري المنفتحة تشكل تحدّيًا لمن يفسّر الدستور بالطرق التقليدية التي لا تمكنه دائماً من الوصول الى نتائج مرضية، فبعض المصطلحات التي يتضمنها الدستور تحمل أبعاداً متعددة، وتشكل مدىً رحباً جداً على مستوى القاعدة الدستورية، مثالاً على ذلك تعبير "إجتماعي" الذي أكّده القانون الأساسي لألمانيا الإتحادية في مادته العشرين، والذي اعتُبر

---

[6]. Karl-Peter Sommermann, « Normativité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XVII, 2001, p. 372.

الأساس لقواعد يرتبط بها تحقيق أهداف الدولة، ويشمل هذا التعبير الضمان الإجتماعي، والتوازن الإجتماعي، وتوفير شروط تكافؤ الفرص. وسعت اجتهادات المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا أثر هذا التعبير، من خلال تفسيره في اطار ارتباطه بنصوص دستورية أخرى، ما جعله النواة الصلبة التي تلزم الدولة بتوفير الشروط الضرورية، ولو في حدها الأدنى، لعيش المواطنين جميعاً [7]. تضمن القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية دسترةً لبرنامج سياسي دائم، ولكن في الحد الأدنى، يقوم حوله توافق وطني. أهداف الدولة لا تسمح باعتماد نظام سياسي لا يتوافق مع الثوابت في هذا القانون الأساسي، ثوابت لا يجوز تجاوزها، غير ان المحكمة الدستورية الفيدرالية سمحت في اجتهاداتها بصلاحية التقدير للمشترع من أجل تحقيق الأهداف التي تضمنها القانون الأساسي، دون المس بما نص عليه بشأن الحريات الأساسية. ما يعني ان هناك هامشاً للحرية يسمح بتنمية الاتجاهات السياسية المختلفة، ولكن ضمن حدود معينة [8].

اذا ما أخذنا مقدمة الدستور اللبناني التي تنص في فقرتها الأخيرة على ان "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك"، نجد ان تعبير "العيش المشترك" يحمل في طياته الكثير من المعاني والمفاهيم المرتبطة بأهداف "العيش المشترك"، وسبل تحقيق هذه الأهداف، والمبادئ التي تصونه وترسخه. ويجد "العيش المشترك" تعبيراً عنه في قواعد دستورية، منها الاعتراف بحقوق للطوائف الدينية كجماعات يتكون منها المجتمع اللبناني، وهي قواعد خاضعة للتفسير في اتجاهات مختلفة لكونها تتداخل وتتعارض أحياناً مع القواعد الدستورية الضامنة لحقوق الفرد كمواطن. لا يفي تفسير هذه الأمور المعقدة بالطرق التقليدية بالغرض ولا يعطي النص الدستوري مداه وبعده الحقيقي.

2. الذاتية والموضوعية في التفسير: إن تفسير النصوص الدستورية الغامضة يمر بطرق يتداخل فيها العنصر الذاتي والموضوعية. فمن المألوف البحث عن **نوايا المشترع** الكامنة وراء النص، وذلك باللجوء الى الأعمال التحضيرية، غير ان هذه الأعمال لا تتضمن حقيقة النوايا الكامنة في النص. الدساتير التي تقوم بتحضيرها لجان متخصصة وتطرح على الشعب

---

[7]. *Op.cit.*, p.373
[8]. *Ibid.*

لإقرارها في استفتاء عام، قد لا تتفق فيها نوايا من صاغ النص مع نوايا الشعب الذي أقرّ النص ومنحه شرعيةً. المواطن عندما يصوّت على الدستور لا يقوم بعمله هذا في ضوء نوايا من وضع النص انما في ضوء اقتناعاته وما يراه هو في النص. اللجوء الى المناقشات التي تسبق صياغة النص تلقي بعض الأضواء على حقيقته ولكنها غير كافية لتفسيره.

من ناحية ثانية، ترتبط نوايا المشترع عند وضعه النص، **بالظروف التاريخية** القائمة في حينه، فالمعطيات التاريخية التي ترافق صياغة النص الدستوري لابد من أخذها بالاعتبار عند تفسير النص، غير ان الدساتير لا توضع لمرحلة آنية انما لمرحلة زمنية طويلة نسبياً، وتفسير النص الدستوري ينبغي ان يضع نوايا المشترع وأفكاره في اطار المستجدات، أي جعلها ملائمة للظروف المستجدة، بدون وضعها جانبًا. تفسير النص الدستوري لا يجوز أن يتنكر لارادة السلطة التأسيسية pouvoir constituant لأنها تمثل سيادة الدولة، غير ان الموضوعية في تفسير الدستور تتقدّم على الذاتية المرتبطة بنوايا المشترع. يرى العلامة جورج فدال G.Vedel ان "تفسير قواعد موضوعية باللجوء الى ارادة واضعها الذاتية طريقة مأخوذة من تفسير أفعال قانونية خاصة مولدة لحقوق ذاتية، ولايمكن فرضها في تفسير الدستور وهي عرضة للنقد" [9].

من هنا ضرورة البحث عن طريقة أكثر إنتظاماً وموضوعية، تأخذ بالاعتبار ترابط النصوص الدستورية بعضها ببعض والقواعد التي تضمنتها من جهة، وترابط المنظومة القانونية في الدولة بمجملها من جهة أخرى.

طوّر العلامة في القانون الأنكلوسكسوني تشالز بلاك Charles Black طريقة تفسير الدستور انطلاقاً من بنيته الأساسية وبناه الفرعية، والعلاقات التي نسجها بين أجزائه من ناحية وبين أجزائه الأساسية من ناحية أخرى [10]. هذا ما يؤدي الى استنتاج ما يُعبر عنه بروح الدستور. من يفسر الدستور يتخطى مفهوم التعابير الى البحث في تماسك المنظومة الدستورية في كامل نصوصها كونها ناجمة عن عمل معقلن.

هذه الطريقة في التفسير تترجم عملياً بالاستدلال بالتماثل raisonnement par analogie، وباعتماد طريقة الاستنتاج méthode déductive. في الحالات التي يغفلها

---

[9]. G.Vedel,*op.cit*.,p.44

[10]. Charles L. Black, Structure and Relationship in Constitutionnal Law, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1969, *ap.* Yann Aguila, *op.cit*., p.28.

النص الدستوري، يلجأ المفسر الى الاستدلال بالتماثل من خلال نص دستوري لحالة مماثلة. هذا ما فعله المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في 1979/12/30 عندما رأى أنه في حال ابطال قانون يتناول المالية العامة من قبل المجلس الدستوري، وفي غياب النص الدستوري بشأن ما يجب ان يفعله البرلمان والحكومة، ينبغي عليهما اتخاذ الاجراءات المالية الضرورية، في اطار صلاحياتهما، لضمان استمرارية الحياة الوطنية، وذلك بالاستيحاء من القواعد المتعلقة بالحالات التي يتأخر فيها تقديم مشروع قانون مالي، والمنصوص عليها في الدستور والقوانين العضوية. فهكذا سدّ المجلس الدستوري ثغرة في الدستور من خلال تفسيره في اطار رؤية جامعة [11].

أما طريقة **الاستنتاج** فتتلخص بقدرة القاضي الدستوري على تظهير ما هو ضمني وغير صريح في الدستور. وذلك في اطار الصلاحيات المعطاة له، واستخلاص القواعد والمبادئ ذات القيمة الدستورية. هذا ما فعله المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من قراراته، ومنها القرار، الصادر في 1970/7/9، بشأن استقلالية القضاة، استناداً الى المادة 64 من الدستور الفرنسي والتي لا تتناول سوى استقلالية السلطة القضائية autorité judiciaire، والقرار الصادر في 1959/6/24 والذي استخرج فيه قاعدة من المادة 31 من الدستور، والتي يقتصر نصها على استماع كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الى أعضاء الحكومة، لتقديم ايضاحات عندما يطلب اليهم ذلك. استخلص المجلس الدستوري من هذا النص قاعدة تقضي بعدم حصر الوقت المعطى لعضو الحكومة بخمس دقائق، كما كان وارداً في النظام الداخلي للجمعية الوطنية، وتركه يتكلم قدر ما يشاء.

اعتمد المجلس الدستوري اللبناني التفسير بالاستنتاج في العديد من قراراته ومنها القرار الصادر بتاريخ 1995/2/25، والذي اعتبر فيه، استناداً الى المادة 20 من الدستور، ان ثمة ضمانات يجب حفظها للقضاة وللمتقاضين من أجل تأمين استقلالية القضاء وصون حقوق الدفاع، وان الانتقاص من هذه الضمانات يؤدي الى مخالفة المادة المذكورة اعلاه. لا يجوز تاليًا ان يعطي القانون لرئيس مجلس الوزراء منفرداً حق نقل رئيس المحكمة الشرعية الجعفرية العليا من مركزه، أو وضعه بالتصرف، بدون موافقة مجلس القضاء الشرعي الأعلى.

---

[11]. Yann Aguila, *op. cit.*, p.28.

ان طريقة الاستنتاج مستخدمة على نطاق واسع في القضاء، ولا يقتصر اعتمادها على القضاء الدستوري وحسب، غير ان البعض ينتقدها لجهة اعطاء القاضي المزيد من السلطة. الحدود التي تفصل بين استنتاج القاعدة من النص وخلق القاعدة واهية جداً، ففي الحالتين يقوم القاضي بوضع اضافات على النص، ولكن على الصعيد النظري هناك فارق أساسي بين العمليتين، ففي عملية الاستنتاج، من يقوم بالتفسير يقتصر عمله على استخراج قاعدة كامنة ضمن مبدأ مدوّن في نص دستوري، بينما في العملية الثانية من يضع القاعدة له ملء الحرية في اعتماد ما يراه مناسباً.

يستمد التفسير بطريقة الاستنتاج شرعيته من طبيعة النص الدستوري الذي يتضمن، على حد تعبير العميد كورني Doyen Cornu جزءاً منظوراً وجزءاً غير منظور. هذا ما يجعل التفسير بالاستنتاج ليس شرعياً وحسب انما أساس علم القضاء الذي يتلخص بوضع المبادئ موضع الفعل، وتشعيبها، والعمل على انتشارها من خلال تطبيق حكيم ومعقلن، كما يقول بورتاليس Portalis [12].

إن تفسير الدستور في نطاق تماسك أجزائه وتكاملها مع بعضها البعض، يمتد الى تماسك المنظومة القانونية وتكاملها في الدولة بكاملها، ليس في واقعها الراهن وحسب انما في بعدها التاريخي أيضاً، لذلك نرى ان اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي تأخذ بالاعتبار المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

لا يقف تماسك المنظومة القانونية عند حدود الدولة انما يتعداه الى القانون الدولي، وبخاصة في مجال الضمانات الدولية لحقوق الانسان، فلا يمكن تفسير النصوص الدستورية بدون الأخذ بالاعتبار الضمانات الدولية. فعلى سبيل المثال، لا يمكن تفسير ضمانات الحقوق والحريات في الدستور اللبناني بدون الأخذ بالاعتبار ما تضمنه الاعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي التزمه لبنان في مقدمة دستوره المعدّل في العام 1990، لذلك نرى ان العديد من قرارات المجلس الدستوري اللبناني إرتكز على تفسير للدستور في اطار الإلتزام لهذا الإعلان. ونرى ان

---

[12]. *Ibid*., pp.30-31.

العديد من اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي تأخذ بالاعتبار اجتهادات المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان.

3. تقييد الاستنسابية والذاتية في التفسير: هكذا يبدو أنه في متناول من يفسر الدستور تشكيلة من الطرق يعتمدها من أجل ازالة الغموض في النص، غير ان لذلك حدوداً. هذه الطرق ليست من طبيعة علمية، فهي تعطي مؤشرات وليس براهين قاطعة ونهائية، وهي تضيّق مجال التفسيرات الممكنة، ولكن تبقي للمفسّر حرية الاختيار بين عدة تفسيرات موضوعية مقبولة، ما يعني عدم امكانية ازالة العامل الذاتي في تفسير النص، غير انه لا يمكن القول بان التفسير عملية اعتباطية، فالمعطيات والاعتبارات التي تدخل في تفسير النص، كما سبق وبيّنا، تقلص من القدرة الاستنسابية لدى المفسّر.

بينت التجربة ان من يقوم بتفسير النص يجد نفسه مشدوداً من جهة بالواقعية، الناجمة عن الممارسات الدستورية المعمول بها، ومن جهة ثانية بالقيم الأخلاقية وبعض المثالية. تضيء الممارسات الدستورية طريق المفسّر، ومن الصعب الاعتقاد بأن الخيارات الفلسفية والأخلاقية والسياسية ليس لها علاقة بعمل من يفسّر النص. فقد يجد نفسه ازاء مبدأين أو سلطتين محميتين في الدستور، فتأتي القيم الأخلاقية لتلعب دوراً في تحديد خياراته. هذا ما يبرز خصوصًا في الاجتهادات المتعلقة بالقوانين التي ترعى حقوق الانسان، وما هو واضح في اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي لجهة توسيع صلاحيات السلطة الاشتراعية من أجل تجنب إضعافها، في إطار البرلمانية المعقلنة في دستور الجمهورية الخامسة، وتحقيق نوع من التوازن بينها وبين السلطة التنفيذية.

اذا كان لا مفرّ من الاستنسابية في تفسير النص الدستوري، فهناك امكانية للإحاطة بها وتقييدها. وهذ ما ذهب اليه برينو جنيفوا Bruno Genevois، فوضع لائحة بالمعايير التي تسمح بتحديد "الوزن الخاص" poids spécifique للحقوق والحريات ذات القيمة الدستورية،

لإقامة تراتبية فيما بينها، وذلك في حالة تصارع القواعد الدستورية. ففي غياب مثل هذه التراتبية، يصبح التوازن بين القيم خاضعًا لإرادة القاضي الذاتية، وليس لمعايير موضوعية معروفة [13].

من ناحية ثانية، يجد القاضي نفسه، وهو يفسّر نصاً دستورياً، مدعواً للتمييز بين القيم النابعة من تفاهم وطني عام والقيم التي هي موضع خلاف. تشكل بعض المبادئ الأخلاقية والسياسية ركيزة المجتمع، ويقوم حولها تفاهم بين أوسع شرائحه، بينما يقوم جدل وخلاف حول مبادئ أخرى، فعند وجود امكانية لتفسيرين للنص نفسه، لابد من اعتماد التفسير الذي يرتكز على القيم التي هي موضع تفاهم واستبعاد التفسير المستند الى القيم التي هي موضع خلاف. وهذا يعتبر أيضاً عاملاً مُحددًا لخيارات من يفسّر النص، ومعيارًا للحكم على التفسير نفسه في آن. أما عند اعتماد القيم موضع الخلاف أساساً للتفسير، تصبح الارادة الذاتية لمن يفسّر العامل الحاسم، لأنها تحسم الجدال حول هذه القيم في اتجاه محدد بدون الأخذ بالاعتبار الاتجاهات الأخرى.

التزم المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، المتعلق بالطعن في قانون الانتخابات النيابية، التفاهم الوطني المعبر عنه في المادة 24 من الدستور، والتي توزع المقاعد النيابية مناصفة بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين الطوائف والمناطق، بهدف تحقيق التوازن والعدالة، وضمان صحة التمثيل، والحفاظ على العيش المشترك الذي يجمع بين اللبنانيين، فاستنتج من هذه القاعدة ضرورة ان يعتمد المشترع في تحديد الدوائر الانتخابية ما يراه محققاً لما نصت عليه المادة 24 من الدستور، شرط مراعاة معيار واحد في تقسيم هذه الدوائر بحيث تتأمن المساواة أمام القانون بين الناخبين.

ورد في القرار نفسه ان القاعدة الديموغرافية في تقسيم الدوائر الانتخابية ليست قاعدة مطلقة، اذ يبقى للمشرّع ان يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المصلحة العامة التي من شأنها التخفيف من قوة هذه القاعدة الأساسية، كما يمكنه، بصورة ضيقة، الخروج عن تطبيق مبدأ المساواة، مراعاة لأوضاع وظروف خاصة استثنائية.

---

[13]. Brimo Genevois, *La marque des idées et principes de 1789*, Etudes et documents du Conseil d'Etat, 1988, nº40, La documentation française, p.181, *ap*. Yann Aguila, *op.cit.*,p.38.

4. قواعد التفسير: على المستوى العملي، يتم اللجوء في تفسير النص الى قواعد، يمكن تبيانها منطقيا، كما يرى ميشال تروبار Michel Troper في دراسة وضعها في العام 1978 ومن ثم عاد وأكدها في العام 1993، فاعتبر ان الصعوبة الكبرى في صياغة العملية الفكرية processus intellectuel المعتمدة في تفسير النص، تكمن في كونها لا تعود الى النظرية الحقوقية بقدر ما تعود الى علم التصرف والسلوك Science de comportement. فوفق نظرية "ميشال تروبار"، المعروفة بمصطلح le syllogisme secondaire القياس ثانوي[14]، كل تفسير هو نتاج "قياس" منطلقه الأساسي قاعدة تفسير.

وهكذا يبدو ان التفكير القانوني يرتكز على قياس مزدوج، الأول معروف من الجميع، وهو المنطلق الأساسي، وهو القاعدة الحقوقية المطبقة، أما الثاني، أي الفرعي، فهو الوضعية المطروحة على المفسّر. والاستنتاج هو التفسير. ويتناول "ميشال تروبار" في هذا الاطار مثالاً مأخوذاً من الممارسة الدستورية في فرنسا، فيقول بأن المادة 29 من دستور الجمهورية الخامسة نصت على ان البرلمان يجتمع في دورة استثنائية بناءً على طلب الأكثرية النيابية...وفي العام 1960 رفض رئيس الجمهورية دعوة البرلمان بناءً على طلب مقدّم اليه من الأكثرية البرلمانية وفق الأصول، متحججاً بأن المادة 29 لا تفرض عليه أي الزام، ولكنها تعطيه القدرة على دعوة البرلمان للانعقاد.

اعتمد تفسيره على القياس الثانوي التالي: الصياغة اللغوية للمادة 29 لا تنطوي على فعل الإلزام. وهكذا بُرر القرار الذي اتخذه رئيس الجمهورية بالعودة الى نص دستوري، يجد أساس تفسيره في ما هو أعم منه.

يمكن القول بأن التفكير القانوني يستدعي اعتماد درجتين من القواعد: الدرجة الأولى قواعد حقوقية تُطبق على الوقائع التي ينظر فيها القاضي، أما الدرجة الثانية، فقواعد التفسير المطبقة على القواعد الحقوقية [15].

---

[14]. القياس هو قول مؤلف من قضايا متى سُلم بها لزم عنها قول آخر، مثال على ذلك: كل المعدن موصل جيد للحرارة (الحد الأكبر) والنحاس معدن (الحد الأصغر)، اذن النحاس موصل جيد للحرارة (نتيجة).

[15]. Michel Troper, “La motivation des décisions constitutionnelles », in *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, Bruylant, 1978, p.287.

انطلق "يان أكيلا" Yann Aguila من تحليل "ميشال تروبار" ليخلص الى طرح العلاقة ما بين القانون والممارسة من جهة، وما بين القانون والأخلاقيات من جهة أخرى. الفعل القانوني، وعملية التفسير بنوعٍ خاص، يأتيان في سياق الممارسة. تلتصق المنظومة القانونية بالواقع، على حد تعبير جاك شفاليه Jacques Chevalier. من أجل وضع منظومة قواعد حقوقية موضع الفعل، ينبغي ان يكون الى جانب القواعد الحقوقية قواعد موجهة règles de pilotage، عمومًا ما تكون غير مدونة، ولكن لا غنى عنها لوضع القواعد الحقوقية موضع العمل [16]، وهذا ما ذهب اليه "بيار أفريل" Pierre Avril عندما قال أنه يوجد مجموعة من قواعد غير مكتوبة، تشكل جزءاً لا يتجزأ من الدستور بنظر اللاعبين المعنيين مباشرةِ والرأي العام، كونها توجه عملية تفسير الدستور [17]. ترتبط طرق تفسير الدستور بهذه القواعد. فعل التفسير هو عنصر حوار اجتماعي، يمنح فيه القاضي رسالة خاصة وهي ان يكون وسيطاً بين النص والواقع، على حد تعبير "هابرماس" Habermas[18]. فلا يمكن تجاهل الضغوط الاجتماعية التي ترخي بثقلها على المفسر. لذلك يرى "يان أكيلا" أن طرق التفسير هي الى حدٍ ما "قواعد فن" règles de l'art إصطنعها الفقه على امتداد العصور، تستمد قوتها خصوصًا من تفاهم عام بين جماعة القانونيين على وجودها وقيمتها، وهذه القواعد هي من طبيعة موضوعية بالنسبة للقاضي لأنها قائمة خارجه. غير انه لا يمكن تجاهل الأخلاقيات éthique وأثرها الضاغط على من يقوم بتفسير النص وربط احترام قواعد التفسير بهذه الأخلاقيات [19].

وهكذا نرى بأن تفسير الدستور يترك للقاضي الدستوري هامشاً كبيراً من الحرية، ناجمًا عن طبيعة العمل القضائي. ولكن هذه الحرية مقيدة بالتزام قواعد التفسير، وهذا ما يمكننا من تقييم تفسير النص، كما هي مقيدة بالتفسيرات الأخرى للنص نفسه. فالتفسير لا يقتصر على جهة بدون غيرها، فهو مجال للتنافس بين جهات عدة لها القدرة على التفسير، ففي الأنظمة الديمقراطية يمكن لكل واحد ان يفسر ويقيّم التفسير، وهذا ما يؤدي الى البحث عن التفسير الأكثر قرباً من الحقيقة.

---

16. Yann Aguila, *op.cit.*, p.44.
17. Pierre Avril, « Les conventions de la Constitution » *ap*. Aguila, *op.cit*., 45.
18. *ap*. Y Aguila, *ibid*.
19. *Ibid*.

3
مفاعيل تفسير الدستور

لتفسير الدستور مفاعيل عديدة على المنظومة القانونية والحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، غير أننا نتناول فقط مفاعيل تفسير الدستور على المنظومة الدستورية في الدولة.

1. المنظومة الدستورية: الدولة في مفهومها الحديث هي الكيان السياسي والحقوقي التي تتمأسس فيه السلطة في مجتمع له خصوصيته المُشكلة من عوامل عدة. يقوم تمأسس السلطة على قواعد حقوقية تحدد مصدرها، وتعين صلاحياتها وحدود هذه الصلاحيات، كما تحدد حقوق المواطنين وواجباتهم نظراً للعلاقة القائمة بين السلطة والمجتمع، وتحديداً بينها وبين المواطنين.

تتشكل السلطة بمعناها الواسع في الأنظمة الديمقراطية، من ثلاث سلطات، سلطة اشتراعية وسلطة اجرائية وسلطة قضائية. وهي سلطات منفصلة عن بعضها البعض ومتوازنة ويقوم تعاون فيما بينها، فمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات نشأ في السياق التاريخي لتحول الحكم من حكم إستبدادي، السلطة فيها مطلقة، الى حكم مقيد، يحترم حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية. استنبط "مونتسكيو" Montesquieu نظرية فصل السلطات من دراسة هذا التطور التاريخي، الناجم عن نضال الشعوب من أجل حقوقها وحرياتها، ورأى ان السلطة توقف السلطة le pouvoir arrête le pouvoir. الفصل والتوازن بين السلطات كفيل بمنع من يتولى السلطة من الجنوح نحو الاستبداد، وذلك من خلال الآليات الدستورية التي تربط السلطات بعضها وببعض، وتمكّن كل سلطة من التصدي للسلطة الأخرى اذا تجاوزت حدود الصلاحيات المعطاة لها. فالآليات التي تربط السلطات بعضها ببعض، فضلاً عن الصلاحيات الممنوحة لكل من هذه السلطات، تشكل جزءاً أساسياً من المنظومة الدستورية.

من ناحية أخرى، تعتبر ضمانات الحقوق والحريات، على المستويين الفردي والجماعي، جزءاً لا يتجزأ من المنظومة الدستورية، كون هذه الأخيرة وضعت بهدف ادارة الشأن العام وتدبير

شؤون المجتمع، من قبل السلطات في الدولة، وذلك من أجل توفير الأمن والاستقرار والعيش الكريم للمواطنين وللجماعات التي يتكون منها مجتمع الدولة، وهذا يتطلب انتظاماً في اداء المؤسسات الدستورية وتفعيلاً لدورها.

يقوم تنظيم السلطات في الدولة، في اطار المنظومة الدستورية، على مبادئ وقواعد عامة، ينبغي احترامها والتقيد بها في ممارسة السلطة، وبخاصة في مجال التشريع، وهذه المبادئ والقواعد الدستورية خاضعة للتفسير في اتجاهات مختلفة، كونها عامة ولا يقتصر الحق بتفسيرها على جهة واحدة.

ما يهمنا في هذا البحث هو معرفة أثر إجتهادات القضاء الدستوري، في مجال تفسير الدستور، على المنظومة الدستورية.

2. إستقرار المنظومة الدستورية وتطويرها: إستقرار المنظومة الدستورية عنصر أساسي في استقرار المجتمع، كما أن تطوير المنظومة الدستورية حاجة ضرورية لتلبية المستجدات في عالم أخذ بالتطور على الصعد كافة. يبدو للوهلة الأولى ان الاستقرار والتطور متعارضان.

هذه الاشكالية تناولها رئيس المحكمة الدستورية في ايطاليا سابقاً، غيستافو زاغربلسكي Gustavo Zagreblesky، فرأى أن تفسير الدستور، والقوانين الموضوعة في اطار مبادئه، يمكن ان يؤدي الى استقرار المنظومة القانونية، ولكن تفسير الدستور قد يؤدي أيضاً الى تحولات في المنظومة القانونية، ويقود تاليًا الى عدم استقرارها. الدستور اذن، وحسب الحالات والظروف، عامل استقرار وعدم استقرار قانوني في آن.

يقول الرئيس زاغربلسكي أن القواعد الدستورية التي تتضمنها الدساتير الحديثة هي قواعد مبدئية normes de principe، كتلك المتعلقة بالاعتراف بالكرامة الانسانية، وإعلانات الحقوق والواجبات الأساسية، وتأكيد العدالة، والخيارات الأساسية على صعيد بنية الدولة والحكومة. وتتضمن الدساتير أيضاً قواعد حقوقية règles juridiques كتلك التي تنظم تكوين المؤسسات الدستورية وعملها. ويرى ان القواعد المبدئية لها وظيفة دستورية في الحياة الجماعية والمنظومة القانونية، بينما القواعد الحقوقية ليست سوى قوانين بقالب دستوري.

للقواعد الدستورية المبدئية وظائف مُميزة ليست للقواعد القانونية، حتى في الحالات التي ترتدي فيها شكلاً دستورياً. هذه القواعد الدستورية المبدئية هي بعامة كناية عن اعلانات لإرادة الانتماء الى حضارة قانونية، والى تقاليد تعود لقرون، والى "عائلات" دستورية تنتسب اليها أوطان عدة. إرادة الانتماء هذه موجهة الى الماضي بتجذرها، ولكنها تمتد الى المستقبل. في هذا الربط بين الماضي والمستقبل يكمن بُعدها القاعدي normatif الخاص، الذي يميز المبادئ عن القواعد، التي على الرغم من شكلها الدستوري، تبقى موجهة أساساً للحاضر.

يرى "زاغربلسكي" أنه يمكن تحديد وظيفة المبادئ الدستورية القاعدية normatives على أساس أنها تقدم وجهات نظر أساسية وقيمًا، بدونها لا يمكن فهم وقائع الحياة الفردية والجماعية وتنظيمها بشكل موضوعي وعام. ففي غياب هذه المبادئ المتفق عليها، تصبح حياة الناس محكومة باعتبارات ذاتية فوضوية غير قادرة على تحقيق الوحدة الاجتماعية. ففي وحدة وجهات النظر هذه نجد وظيفة المبادئ الدستورية المحققة لإستقرار الحياة الجماعية في وجوهها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية والقانونية. فالدستور في مبادئه يقدم للمشترع، قبل كل شيء، مفاتيح تفسير الوقائع المجتمعية التي يعتبرها قابلة للتنظيم في قوانين، ويقدم، من ناحية ثانية، للمحاكم أداة أساسية لتفسير القانون، كما يقدم للمحاكم الدستورية المعايير التي تسمح باعتبار القانون متطابقًا والدستور أو مخالفًا له.

تبدو حتى الآن القواعد الدستورية المبدئية عامل استقرار، غير أنها الأكثر خضوعاً لضغوط التفسير من بين القواعد الحقوقية، فهي تقوم على أفكار (الكرامة الانسانية، المساواة أمام القانون، دولة الحق، الديمقراطية...)، لكي تترجم في الواقع، يجب ان تمر عبر مفاهيم. وكل فكرة يمكن أن تُفسر من خلال مفاهيم مختلفة وأحياناً متناقضة. هذا ما هو قائم حول فكرة الديمقراطية والحرية والمساواة، وبخاصة أن المبادئ الدستورية ليست منغلقة على ذاتها انما منفتحة. فالقانون الدستوري، كما هو في النصوص، تغذيه المفاهيم الكبرى والاتجاهات السياسية–الثقافية فتنعشه.

في هذا السياق، يبدو اتجاهان في تفسير الدستور، الاتجاه المرتبط **بالجذور**، وهو يريد تفسير الأفكار الواردة في الدستور في إطار المفاهيم التي كانت سائدة عند صياغة النص الدستوري. وفي مواجهة هذا الاتجاه يقوم اتجاه آخر تطوري، يريد تفسير المبادئ الدستورية في

ضوء **المفاهيم الجديدة**. لكل من الإتجاهين، المحافظ والتقدمي، المنطق الذي يستند اليه، ما يعني تصادم المواقف انطلاقاً من المبدأ الدستوري نفسه وفقاً لفهم هذا المبدأ من قبل الأطراف التي تستند اليه، ويكفي ان نذكر المواقف المتعارضة بشأن الكرامة الانسانية في أمور تتعلق بالمولد، والحياة والموت، والاجراءات الطبية، الخ [20].

من ناحية أخرى، لا تقوم الدساتير الديمقراطية المعاصرة على مبدأ واحد له مفعول شامل، وتُستنتج منه كل القواعد الحقوقية. فهذه الدساتير تستوعب متطلبات المجتمعات المعاصرة المعقدة، التي غدا فيها الأفراد معقدين ومتردّدين غالباً في تصرفاتهم. وهذه التعقيدات تضمنتها الدساتير التي تضمن الحرية وفي الوقت نفسه المساواة، الحقوق الفردية وفي الوقت نفسه الحقوق الجماعية، المحافظة على التقاليد الأخلاقية والثقافية، وفي الوقت نفسه إعادة النظر فيها، العالمية وفي الوقت نفسه الهويات الخاصة، العدالة وفي الوقت نفسه الرحمة، التنمية الاقتصادية وفي الوقت نفسه حماية البيئة والموارد الطبيعية، إنتاجية المرافق الاقتصادية وفي الوقت نفسه حماية العمال.

بين هذه المبادئ لا توجد تراتبية، وليس ثمة مبدأ موجه للمبادئ الأخرى. المبدأ الأساسي هو أن كل هذه المبادئ يجب أن تتعايش مع بعضها البعض، لذلك لا قيمة لتفسير الدستور اذا ما تم تناول كل مادة من مواده على حدى، أو كل جزء من أجزائه منفصلاً عن الآخر. موضوع تفسير الدستور هو الدستور بكامله ككل لا يتجزأ، والهدف منه ليس فهم كلٍ من المبادئ التي يتضمنها انما فهم الانسجام والتوافق فيما بينها، وفي أسوأ الحالات فهم تعايشها في اطار من الملاءمة وعدم التعارض. وليس هناك طريقة واحدة تجعل المبادئ الدستورية تتعايش مع بعضها، انما هناك عدة امكانيات للموازنة فيما بينها. وهذا ما يجعل الاطار الدستوري مرناً ويسمح بنمو سياسات عدة في داخله، ويمنح شرعية لتعددية القوى الاجتماعية والسياسية والثقافية المتنافسة ويحميها. ففي ظل الدستور نفسه تتعاقب مراحل ترجح الحقوق الفردية على حساب الحقوق الاجتماعية او العكس، ومراحل توسع نطاق تدخل الدولة في المجال الاقتصادي أو تقلصه. كل هذا ممكن لأن الدستور لا يعيّن مكاناً لكل من مبادئه، ولكنه يضع عدة عناصر

---

[20]. Gustavo Zagrebelsky, *Interprétation de règles en conformité à la Constitution*…, Rapport à la Conférence sur le « Rôle de la Cour constitutionnelle dans le maintien de la stabilité et le développement de la Constitution », Commission de Venise.

مكونة له، تاركاً لصراع القوى السياسية، في اطار المبادئ الدستورية، ان تحدد الأولويات. هذا لا يعتبر عيباً، فهو يفسح في المجال لنمو الحياة السياسية وتطويرها وبخاصة الديمقراطية، بدون ضغوط غير مقبولة قد تنجم عن تشبّعٍ قانوني – دستوري في الفضاء العام saturation juridico-constitutionnelle [21].

هكذا نستطيع القول أن الدستور هو عامل استقرار قانوني، ولكن في الوقت نفسه، وبسبب بنية مبدأ قواعده ووظيفتها في المجتمعات المعاصرة، ليس هدفه تبسيط ما هو معقد، وكأنه يحدد وجهة سياسية واحدة يمكن السير فيها، ويعتبر الوجهات الأخرى غير دستورية. التفسير المنفتح للدستور هو إذن عامل ضروري في المجتمعات المعقدة، وتحديداً في المجتمعات الديمقراطية في عصرنا الراهن. يحقق الدستور الاستقرار ضمن حدودٍ يضمن في داخلها الانفتاح. تكمن وظيفة الدستور في وضع حدودٍ لا تسمح بتحول الصراع السياسي الى فوضى مدمرة، ولا بانحلال المنظومة القانونية وتحولها الى قواعد متناقضة مع بعضها البعض. ووظيفة القضاء الدستوري الأساسية هي حماية هذه الحدود وليس ملء الفضاء المتروك للحياة السياسية الحرة. هذا ما عبر عنه "هانس كلسن" Hans Kelsen عندما وصف القضاء الدستوري "بالمشرّع السلبي" législateur négatif [22].

ويرى "غيستافو زاغربلسكي" ان الأمور ذهبت عكس تمنيات كلسن، فالدساتير إغتنت بالنصوص المنطوية على مبادئ عديدة، يتطلب وضعها موضع التطبيق الدراية والمنطق وأمورًا معقدة. أعطت خصائص الدستور هذه الاجتهادات الدستورية طابعاً بناءً، لم يكن متوقعاً في البدء، جعل الحدود بين القضاء الدستوري والسياسة الدستورية ليّنة وذات إشكالية، وبخاصة آليات الضمانات الدستورية، المعتمدة على نطاق واسع والتي ربطت مراقبة دستورية القوانين بالوصاية المباشرة للمواقع الذاتية.

هذا ما برز في مراجعة الأفراد بشأن عدم الدستورية في قضايا موضع بت أمام المحاكم. فالمحكمة الدستورية، عندما تتخذ قراراً بشأن مراجعة من قبل المحاكم العادية، فمن الطبيعي أن تُصيغ قاعدة مكان القاعدة المفترض إلغاؤها. قاعدة بدونها لا يعرف القاضي، الذي

---

[21]. *Ibid.*
[22]. *Ibid.*

دفع بعدم دستورية القانون، كيف يفصل في القضية المطروحة أمامه. في هذه الحالة، يصبح قرار سلبي بعدم دستورية القانون، في قضية عدلية أو ادارية أو تشريعية، غير كافٍ. المحكمة الدستورية يجب ان تذهب بعيداً وتضع قاعدة تستنبطها من الدستور، ولا يجوز ان تتخلى عن هذا الواجب. تكمن الخطورة في أن القضاء الدستوري المتوقع في الأساس أن يكون له مردود سلبي، يتغذى بقيمة ايجابية على غرار التشريع، وتحديداً التشريع الدستوري. وهذه إشكالية مهمة، تتسبب بنقد القضاء الدستوري، انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات، واتهامه بالتدخل في المجال السياسي واحتلال فضاء غيره بدون أية شرعية كونه لا يمتلك شرعيةً ديمقراطية [23].

3. تفسير الدستور باتجاه تطوير المنظومة الدستورية: الإشكالية التي قاد التحليل الرئيس "زاغربلسكي" الى طرحها، تبين أهمية الدور الذي أصبح يقوم به القضاء الدستوري من خلال اجتهاداته، التي غدا أثرها كبيراً في تطوير الدستور، ما حدا بعضهم على القول بأن الدستور هو ما يقوله القاضي الدستوري بشأنه. اذا كان الدستور نصاً مدوناً فهو لم يعد مدوناً بحبر من صاغه وحسب، على حد تعبير فردريك جوال أيفو Frédéric Joël Aïvo، فالقاضي الدستوري في السنوات الأخيرة وفي دول عدة، برهن من خلال تفسير الدستور، على قدرته على إحياء النص بصوته واعادة كتابته باجتهاداته. يكمن مديح القانون الدستوري الإجتهادي، قبل كل شيء، في أثر القاضي الفاعل والمطمئن في اعادة صياغة الدستور [24].

هذه الحقيقة التي برزت في سياق تطور القضاء الدستوري، تجد جذورها التاريخية في القرار الصادر عن المحكمة الفدرالية في الولايات المتحدة الأميركية، برئاسة القاضي "مارشال" بشأن قضية ماربوري ومادسون، في العام 1803، والذي شكل أساس مراقبة دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأميركية.

إن تفسير الدستور، في إطار النظر في دستورية القوانين، أدى تدريجياً الى خلق دينامية في النص الدستوري في بعض الدول، ما أنقذ النص وجنبه التهافت والتخلف تحت تأثير المستجدات. اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي، على سبيل المثال، أغنت الكتلة الدستورية

---

23. *Ibid*.

24. Frédéric Joël Aïvo, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique", *RDP*, 2012, nº1, L.G.D.J.,p.162.

في مجال الحقوق والحريات، وأدت الى نشوء مبادئ جديدة، وذلك من خلال تفسير بناء لنصوص دستور الجمهورية الخامسة. كما ان القضاء الدستوري الفرنسي أدّى دوراً بارزاً في العلاقة القائمة بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية لصالح الأولى، فوسّع المجال الذي حصر الدستور مهمّاتها في الإشتراع في اطاره، وذلك من خلال تفسير المادة 34 من الدستور، التي عددت حصراً المواضيع التي يضع البرلمان الفرنسي القوانين بشأنها، ففك الطوق الذي ضربه واضعو دستور الجمهورية الخامسة حول صلاحية البرلمان في التشريع. ذهبت اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي باتجاه الغاء التمييز، الذي نصت عليه المادة 34 من الدستور، بين القضايا التي يحدد القانون بشأنها قواعد، وتلك التي يقتصر القانون بشأنها على تحديد المبادئ الأساسية. يستنتج من هذا التمييز ان صلاحيات التشريع في الأولى واسعة بينما في محدودة في الثانية.

توسّعت اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي في تفسير مفهوم "المبادئ الأساسية" من أجل إفساح المجال أمام المشترع لإدخال الحد الأعلى من القواعد في اطار "المبادئ الأساسية"، والغوص تاليًا في تفاصيل القوانين المتعلقة بهذه القضايا، ما وسع امكانيات تدخل البرلمان في مجالٍ كان دوره فيه مقتصراً على تحديد المبادئ الأساسية. وقد تمادى المجلس الدستوري الفرنسي في توسيع مجال القانون، تاليًا توسيع صلاحيات السلطة الاشتراعية، غير انه حافظ في الوقت نفسه على دور السلطة الإجرائية، وبخاصة لجهة صلاحياتها في التدخل في عملية الإشتراع، محافظاً بذلك على حدٍ من التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية [25]. وقد أكد في قراراته استقلالية القضاء والقضاة، وأكّد كذلك انه لا يجوز للسلطة الإشتراعية ولا للسلطة الإجرائية ممارسة رقابة على الأحكام القضائية، أو توجيه أوامر للقضاء، أو الحلول محله في الفصل في الأمور التي تدخل في إطار صلاحياته، كما أكد المبدأ القائل بأن كل قرار قضائي له قوة التنفيذ، واستقلالية القضاة وعدم إمكانية عزلهم، كون القاضي حارس الحرية الفردية [26].

---

[25]. عصام سليمان، "القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات"، **كتاب المجلس الدستوري السنوي 2011**، المجلد الخامس، بيروت، ص 30-33.

[26]. المرجع السابق، ص 33-34.

رأى "دومينيك روسو" Dominique Rousseau، انطلاقاً من تفسير الدستور تفسيراً خلاقاً interprétation créative، ان أطروحة النهوض بالدستور أو قيامة الدستور résurrection de la Constitution، بفضل سلطة القاضي في التفسير، تواجه أطروحة موت النص الدستوري، ويكفي للاقتناع بذلك، الكشف عن اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي، لنتأكد بسهولة من أن الدستور قد تحوّل الى فعل حي مبدع ومكوّن باستمرار، أي تحوّل الى فضاء منفتح على خلق مستمر للحقوق

« un acte vivant, en création ou en formation continue, un espace ouvert à la création continue de droits »

وذلك بفضل الطريقة المعتمدة في هذه الاجتهادات وتاليًا في تفسير الدستور[27].

من جهة ثانية، يدافع "لوك سندجون" Luc Sindjoun، عن فاعلية القضاء الدستوري في مواجهة أطروحات الإصطناع والفوضى الدستورية، ويرى أن القضاء الدستوري في أفريقيا لم يبق على الهامش، بل إكتسب وجوداً نهائياً في التنظيم القضائي – السياسي في الدول الإفريقية، ولكن هناك عدم انسجام في اجتهاداته. فالدراسات تقود في هذا المجال الى وضع القضاة العاملين والفاعلين juges acteurs في مواجهة القضاة المشاهدينjuges spectateurs، والفئة الأولى تقوم بدورها الرسولي بجسارة خلاقة وإن كانت اجتهاداتها موضع جدل، فهي تمتاز بفاعلية رهيبة، بينما الفئة الثانية قليلة الرهبة بالنسبة للفاعليات السياسية لأنها تقوم بدورها في اطار محدود [28].

يعطي "سندجون" بعض الأمثلة عن القضاة الفاعلين في افريقيا، فيقول أن المحكمة الدستورية في "بنان" Bénin فسرت الدستور بما يعطيها الحق، ليس في النظر في القوانين العضوية والعادية وحسب، انما في القوانين الدستورية أيضاً، عكس ما هو معتمد في فرنسا وفي معظم الدول المتأثرة بالقضاء الدستوري الفرنسي، فقد درج المجلس الدستوري الفرنسي على رد الطعون في دستورية القوانين الدستورية كونها لا تدخل في صلاحياته. أما المحكمة الدستورية في

---

[27]. Dominique Rousseau, “Une résurrection: la notion de la Constitution”, *ap*. Frédéric Joël Aïvo, *op.cit*., p.163.

[28]. Luc Sindjoun, *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine*, Bruylant, 2009, pp.1-14.

"بنان"، ففي قرار اتخذته في 2006/7/8 أبطلت القانون الدستوري الذي مدد ولاية مجلس النواب المحددة في المادة 80 من الدستور، وقد بررت المحكمة الدستورية قرارها على الشكل التالي: بما ان ولاية الأربع سنوات هي وضعية معتمدة دستورياً، وهي نتاج توافق وطني consensus national، إستُنتج من مؤتمر قوى الأمة الحية المنعقد في شباط (فبراير) 1990، وكُرس في مقدمة الدستور، التي تؤكد معارضة شعب "بنان" جذرياً مصادرة السلطة، حتى ولو ان الدستور نص على طرق اعادة النظر فيه. فتصميم شعب "بنان" على بناء دولة الحق والديمقراطية التعددية، والحفاظ على الأمن القانوني، والتضامن الوطني، يفرض بأن يراعي أي تعديل دستوري المثل التي حكمت دستور 1990/12/11، وبخاصة الوفاق الوطني consensus national الذي هو مبدأ ذو قيمة دستورية.

وبما ان التعديل الدستوري، من أجل تمديد ولاية مجلس النواب، قد أقره مجلس النواب بدون ان يحترم المبدأ المشار اليه آنفاً والذي له قيمة دستورية، يعتبر هذا التعديل الدستوري باطلاً[29].

يعلق "لوك سندجون" على هذا القرار قائلاً بأن القضاء الدستوري في "بنان" بإبطاله قانوناً دستورياً بسبب عدم احترام المثل التي حكمت الدستور، لا يعتبر حارساً للدستور فقط، فهو يبتعد عن النص وروحية الطرق المدوّنة بشأن تعديل الدستور، ولا يعتمد على تفسير واسع لنص دستوري قائم، انما يُخلق مبدأً له قيمة دستورية، لم يأتِ الدستور على ذكره في نصوصه، الا وهو الوفاق الوطني، الذي أعطاه القاضي الدستوري قيمة تسمو على نصوص الدستور، يجب احترامها عند تعديل هذه النصوص. تسمو المبادئ ذات القيمة الدستورية، في هذه الحالة، على النصوص الدستورية التي اعتمدها واضعو الدستور. هذه التراتبية هي فريدة وموضع جدل. ففي فرنسا، يضع المجلس الدستوري حدوداً لسلطته التقديرية، ويتأكد ما اذا كان المبدأ الذي استنبطه هو عام، ويرتكز على قانون أو أكثر في نظام جمهوري سابق للعام 1946، ويتجنب بناء قراره، بشأن دستورية القوانين، على مبادئ ذات قيمة دستورية اذا كان في الدستور نصوص كافية. أما مقاربة القاضي الدستوري في "بنان" فتختلف كلياً عن هذه المقاربة، فهو يسمح لنفسه بتعطيل

---

[29]. *Ibid.*, pp.311-335.

نص دستوري واعادة كتابة الدستور، واعطاء الأولوية للمبادئ ذات القيمة الدستورية وليس للنص الدستوري [30].

إن قرارات القضاء الدستوري، ومن خلال تفسير النصوص الدستورية، يمكن ان تدفع باتجاه ادخال تعديلات على هذه النصوص، تقود الى تحسين اداء المؤسسات الدستورية، وتجنيبها الوقوع في الشلل بفعل الأزمات السياسية. وهذا يتطلب ادراكاً من قبل الأطراف السياسية لأهمية تطوير المنظومة الدستورية، ومردوده على المجتمع وعلى الجهات السياسية على اختلاف انتماءاتها، كما يتطلب قضاءً دستورياً قادراً على اتخاذ القرارات الجريئة، ومدركاً لأهمية دوره في تطوير المنظومة الدستورية، ومستعداً للتوسع في استخدام صلاحياته الى أبعد الحدود. بغض النظر عن رغبة السلطات المعنية بتعديل الدستور، في ضوء قرارات القضاء الدستوري، لجهة تطوير اداء المؤسسات الدستورية، يبقي لقرارات القضاء الدستوري بحد ذاتها دوراً أساسياً في ضبط اداء هذه المؤسسات، وتاليًا في الحفاظ على المنظومة الدستورية ومنعها من التراجع تحت تأثير الضغوط السياسية والتسويات التي تأتي على حساب الدستور.

أما ممارسة الرقابة الدستورية على القوانين الدستورية، فإذا ما جاءت في الاتجاه الصحيح، تسهم مباشرة في تطوير المنظومة الدستورية، وتحول دون استخدام سلطة من له الحق بتعديل الدستور بما يتعارض مع المبادئ العامة التي قام عليها، والفلسفة التي بني عليها، والروحية التي كتب بها، فتشكل ضمانة للمنظومة الدستورية، وبخاصة في الدول التي تشكل التسويات السياسية فيها خطراً على هذه المنظومة فتدفعها باتجاه التقهقر.

4. تفسير الدستور باتجاه تجميد المنظومة الدستورية وتقهقرها: عندما يمارس القضاء الدستوري صلاحياته في الحد الأدنى، أو يضع حدوداً لنفسه في ممارسة دوره، أو يهمش نفسه ويستقيل من القيام بالمهام الموكولة اليه، يفتح الباب واسعاً أمام تقهقر المنظومة الدستورية بفعل الأهواء السياسية التي تتحكم بها، وفي أحسن الأحوال تجميدها وتقوقعها، فتتخلف عن مواكبة المستجدات.

---

[30]. *Ibid*., pp.336-337.

يمكن أن نأخذ مثالاً على ذلك ما جرى في التوغو Togo في العام 2005 وفي مداغشقر Madagascar في العام 2009. في التوغو، وبعد وفاة رئيس الجمهورية ايادما غناسنجبي Eyadema Gnassingbé، وتنصيب إبنه "فور غناسنجبي" بواسطة الجيش خلفاً له، وتغطية انتقال السلطة من الأب الى ابنه بمناورات قانونية، جرت على حساب الشرعية الدستورية، فاجأ القضاء الدستوري الجميع بتغطية هذه المناورات والمخالفات الدستورية، والقبول بقسم الرئيس المنصّب اليمين الدستورية أمامه على الرغم من انتهاك الدستور [31].

أما في مدغشقر، فقد انتهكت المحكمة الدستورية العليا الدستور عبر المساهمة التي قدمتها في عملية تنصيب أندري راجولينا Andry Rajoelina رئيساً للدولة، عبر قرار اتخذه الرئيس المستقيل مارك رافالومانانا Marc Ravalomanana، حوّل بموجبه السلطة الى الجيش، الذي حوّلها بدوره الى "أندري راجولينا" بعملية مخالفة للدستور الذي نص في المادة 52 بوضوح على أنه في حال شغور سدة رئاسة الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو العجز النهائي، يجري انتخاب رئيس جديدة تبعاً لأحكام الدستور. اما حالة الشغور فتعلنها المحكمة الدستورية العليا، ومنذ اعلان الشغور، يمارس مهمّات الرئيس مؤقتاً، حتى تولي الرئيس المنتخب مهمّاته، رئيس مجلس الشيوخ، وفي حال شغور مركز رئيس مجلس الشيوخ، أو العجز المعلن من قبل المحكمة الدستورية العليا، تتولى الحكومة مجتمعة مهمّات الرئيس مؤقتاً[32].

هذه الأحكام كان ينبغي على المحكمة الدستورية العليا في مدغشقر التزامها بدلاً من أن تتخلى عن دورها في حماية الدستور، وتقدّم غطاءً للإنتهاكات الدستورية، وبخاصة ان هذه الانتهاكات تطال موقع رئاسة الدولة.

أما الحالات التي يكتفي فيها القضاء الدستوري في ممارسة مهمّاته ضمن الحد الأدنى فهي كثيرة. يرى "فردريك جويل أيفو" ان المجلس الدستوري في السنغال Sénégal بنى، من خلال العديد من قراراته، فقه اللاصلاحية doctrine d'incompétence، مستنداً الى كونه مرجعية قضائية محدودة الصلاحيات في النص، وليست مستعدة للنظر في القضايا المطروحة عليها إلا في اطار الالتزام الحرفي للنصّ. فهي تقيد نفسها ذاتياً. يتخلى المجلس الدستوري في

[31]. Frédéric Joël Aïvo, *op.cit.*, p.165.
[32]. *Ibid.*

"السنغال" طوعاً عن سلطته في تفسير الدستور وعن واجبه في فرض احترام النص الدستوري، في أصالته ونقاوته [33].

تبين هذه الأمثلة الى أي حد تتقهقر المنظومة الدستورية اذا غاب القضاء الدستوري عن حمايتها أو غيب نفسه، وبخاصة في الدول التي تفتقر الى الأصالة في أداء مؤسساتها الدستورية، ولم تتمأسس فيها السلطة بعد بما فيه الكفاية، ولا تقوم مؤسساتها الدستورية على أسس صلبة، وليس لديها عراقة في ممارسة الديمقراطية. هذه الدول تخضع مؤسساتها الدستورية عمومًا الى تسويات سياسية، وتنتقل من تسوية الى أخرى، فاذا غاب فيها القضاء الدستوري أو غيب، تحت تأثير الضغوط السياسية، لا يعود ثمة حامٍ للمنظومة الدستورية فتتقهقر.

5. تطوير المنظومة الدستورية اللبنانية من خلال تفسير الدستور: تقوم المنظومة الدستورية اللبنانية على مواءمة بين المبادئ والقواعد والآليات المعتمدة في الأنظمة الديمقراطية البرلمانية من جهة، ومتطلبات المشاركة الطوائفية في السلطة من جهة أخرى. اذا كانت مبادئ الأنظمة الديمقراطية البرلمانية وقواعدها وآلياتها معروفة ومكرسة من خلال تجارب طويلة، فإن المشاركة الطوائفية في السلطة يختلط فيها التمثيل الطوائفي بالتمثيل الوطني. المقاعد النيابية موزعة على الطوائف في اطار المناصفة بين المسيحيين والمسلمين، غير ان النائب لا يمثل الطائفة ولا الدائرة التي انتخب عنها انما الأمة جمعاء (المادة 27 من الدستور)، ولا تربط نيابته بقيد أو شرط، والهيئة الناخبة هي هيئة واحدة، مكونة في الدوائر المختلطة من ناخبين من عدة طوائف دينية. التمثيل النيابي في لبنان متعدد الأبعاد، فله بعد طوائفي وبعد وطني وبعد سياسي وبعد إجتماعي في آن.

ما يقال عن المشاركة على مستوى مجلس النواب يقال أيضاً عن المشاركة على مستوى مجلس الوزراء، فالمادة 95 من الدستور نصت على انه في المرحلة الانتقالية، التي تسبق إلغاء الطائفية السياسية، تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الحكومة. والقاعدة المعتمدة هي المناصفة بين المسيحيين والمسلمين، والنسبية بين طوائف كل من الديانتين، غير

---

[33]. *Ibid.*

أن الوزير لا يمثل طائفته دستورياً وإن إضطر سياسياً لمراعاة توجهاتها، فالطابع التمثيلي في مجلس الوزراء متعدد الأبعاد كما في النيابة.

أما رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب ورئاسة الحكومة، فبموجب العرف، يتولى الأولى ماروني والثانية شيعي والثالثة سني، غير أن هؤلاء هم رؤساء لمؤسسات قائمة على مستوى الوطن بتركيبته البشرية والمناطقية، فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، مؤسسة المؤسسات، ورئيس مجلس النواب هو رئيس السلطة الاشتراعية، ورئيس الحكومة هو رئيس السلطة الإجرائية، غير أن البعد الطوائفي يبرز على مستوى الرئاسات.

يبيّن هذا الواقع ان المشاركة الطوائفية في السلطة تنطوي على إشكالية أساسية، ألا وهي الإلتباس القائم في طبيعة هذه المشاركة بين البعدين الطوائفي والوطني، ويتلاشى هذا الإلتباس تدريجياً عندما تشعر الطوائف بأن مصالحها ومصالح أبنائها مرتبطة بمصالح الوطن العليا، أي عندما يأخذ البعد الطوائفي بالإندماج أكثر فأكثر في البعد الوطني. أما عندما تتنافر هذه المصالح تزداد إشكالية المشاركة الطوائفية في سلطة تعقيداً.

تترك هذه الإشكالية أثرها بشكل بارز على المواءمة بين المشاركة الطوائفية في السلطة والأسس التي يقوم عليها النظام الديمقراطي البرلماني. كلما اقترب البعد الطوائفي من البعد الوطني كلما تيسر أداء النظام البرلماني اللبناني، وكلما ابتعد البعدان عن بعضهما كلما تعسر.

من ناحية ثانية، نصت مقدمة الدستور على أن "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك"، وحتى الآن لم يتم وضع وثيقة، متفاهم عليها بين اللبنانيين من مختلف الطوائف، تحدد مفهوم العيش المشترك، وكيفية ترجمته في الواقع وتحويله الى فعل، يُترجم في السلوك الاجتماعي والنهج السياسي، وبخاصة على مستوى المؤسسات الدستورية، فكل يفسّر العيش المشترك وفق الظروف وبما يتلاءم ومصلحته، في الوقت الذي ينبغي فيه تفسير العيش المشترك بما يتلاءم مع مصلحة الدولة العليا، كون مصلحة المواطنين والطوائف تتحقق عبر مصلحة الدولة العليا، فلقد إرتضى اللبنانيون بالعيش المشترك من أجل قيام دولة ترعى شؤونهم، وتحقق لهم الاستقرار والأمان وتوفر لهم شروط العيش الكريم. العيش المشترك ليس غاية انما وسيلة، فالغاية هو الانسان المواطن الى أية طائفة إنتمى.

إن العيش المشترك والمشاركة الطوائفية في السلطة معرضان للإستغلال من قبل السياسيين، ما يؤدي الى الإنحراف عن المسار الذي رسمه الدستور، ويعرّض اداء المؤسسات الدستورية الى الخلل، وبخاصة ان هذا المسار بحاجة للتوضيح من خلال تفسير نصوص الدستور بما يقود الى تفعيل أداء المؤسسات الدستورية، ويجنبها الشلل، تحت تأثير الأزمات السياسية التي تعصف بالبلاد بين الحين والآخر، وترتدي طابعاً طائفياً. كما أن التسويات السياسية قد تأتي على حساب الدستور، بذريعة تحقيق الوفاق الوطني، مع العلم ان الوفاق الوطني، بمفهومه الواسع، قد تم التعبير عنه في نصوص الدستور، الذي حدد الثوابت والمبادئ التي ينبغي التقيد بها في ممارسة السلطة، ولا يجوز ان تخضع الثوابت والمبادئ، في كل مرة لا تلتقي فيها مع مصالح السياسيين، الى عملية وفاق جديد تعطي الأولوية لهذه المصالح على حساب الثوابت والمبادئ الدستورية، وتاليًا على حساب الدولة، الحاضنة للمواطنين والطوائف، وإضعافها. تضعف التسويات السياسية على حساب الدستور المنظومة الدستورية وتدفع النظام نحو التقهقر، والعيش المشترك نحو الانهيار، فالدولة هي ضمانة العيش المشترك، والمشاركة الطوائفية في السلطة، في اطار الدولة، ينبغي ان تتجه نحو تفعيل اداء المؤسسات الدستورية لكي تستطيع الدولة تفعيل دورها في حماية العيش المشترك وترسيخه، وذلك من خلال تقوية شعور المواطنين والطوائف على حد سواء بوجود دولة تحميهم وتوفر لهم سبل العيش الكريم، وهذا ما يتفق تماماً مع ما ذهبت اليه مقدمة الدستور عندما نصت على ان "الإنماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة وإستقرار النظام".

إن المبادئ والقواعد التي رسمها الدستور، إن لجهة النظام البرلماني أو لجهة المشاركة الطوائفية في السلطة في بعدها الوطني، ينبغي التقيد بها في التشريع وفي اداء المؤسسات الدستورية، والعمل على تحقيق المواءمة على مستوى الممارسة بين النظام البرلماني والمشاركة الطوائفية، بحيث لا تذهب المشاركة الطوائفية باتجاه تقويض الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، وبخاصة الفصل بين السلطتين الاشتراعية والإجرائية، فالمشاركة الطوائفية في السلطة ينبغي ألا تؤدي الى الدمج بين السلطتين، ولا الى إضعاف رقابة السلطة الاشتراعية على السلطة الإجرائية، ولا الى الخلل في العلاقة بين السلطتين، وبخاصة الى هيمنة السلطة الإجرائية على السلطة الإشتراعية.

كل هذه الأمور والإشكاليات، ينبغي ايجاد الحلول لها في تفسير لنصوص الدستور تسهم في تفعيل اداء المؤسسات الدستورية، وتجنبها الوقوع في الشلل، الذي ينعكس سلباً على جميع مؤسسات الدولة وعلى العيش المشترك. فالمنظومة الدستورية عند إصابتها بالشلل، يغيب دورها في تحصين العيش المشترك وترسيخه، فتعصف الأهواء السياسية والمصالح الضيقة، وتطيحه.

إن تفسير الدستور من قبل من هم في السلطة، في نظام سياسي كالنظام اللبناني، قائم على توازنات بين المؤسسات الدستورية وبين الطوائف وبين القوى السياسية في آن معاً، يمكن ان يؤدي الى تطوير المنظومة الدستورية، كما يمكن أن يقود الى تقهقرها، لذلك ينبغي ايجاد ضوابط لتفسير الدستور لكي يأتي في الاتجاه الصحيح ويدفع المنظومة الدستورية باتجاه التطور.

الضابط الأساسي هو القضاء الدستوري نظراً للدور الذي يقوم به في ضبط عملية التشريع بما يتفق ونصوص الدستور، وتفسير هذه النصوص، في معرض النظر بدستورية القوانين، بما يؤدي الى جلاء الغموض فيها وتقويم مسيرة التشريع واداء المؤسسات الدستورية. كما ان تفسير النصوص الدستورية من قبل المجلس الدستوري، قد يدفع باتجاه تطوير المنظومة الدستورية من خلال ضبط الممارسات التي تخرج عن روحية الدستور وتتعارض مع المنطق الذي قام عليه، وبخاصة ان ادارة شؤون المجتمعات التعددية تتطلب الكثير من الحنكة والدراية والحكمة، والكثير من الضوابط، لأن الممارسات السياسية في اطار المؤسسات الدستورية معرضة للجنوح والخروج عن روحية الدستور. واذا كان تطوير المنظومة الدستورية، رهن أساساً بارادة السلطة المولجة بتعديل الدستور، فإن المجلس الدستوري قادر من خلال قراراته واجتهاداته، المستندة الى تفسير النصوص الدستورية، رسم الطريق التي يسلكها تعديل الدستور، اذا ما توافرت الارادة السياسية لدى من بيديهم صلاحية التعديل.

حددت مقدمة الدستور اللبناني المبادئ الواجب التقيد بها في اداء المؤسسات الدستورية، ورسم السياسات العامة للدولة، فربطت شرعية السلطة بانبثاقها من الشعب، وممارستها بما يتفق مع ميثاق العيش المشترك. وأكدت الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات في اطار النظام البرلماني، كما أكدت التزام الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والانماء المتوازن ثقافياً واقتصادياً واجتماعياً للمناطق كركن من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، فضلاً عن أمور

أخرى. ونصت المادة 19 من الدستور على انشاء المجلس الدستوري كمرجعية دستورية ذات صفة قضائية، يعود اليها النظر في دستورية القوانين والفصل في الطعون الناجمة عن الانتخابات الرئاسية والانتخابات النيابية.

ان تقييد صلاحيات المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، من خلال ربط هذه الصلاحية بتقديم طعن في دستورية القانون، عكس ما هو قائم في فرنسا حيث ان للمجلس الدستوري الفرنسي النظر في دستورية القوانين العضوية، وفي النظام الداخلي للجمعية الوطنية والنظام الداخلي لمجلس الشيوخ، بدون تقديم طعن، هذا التقييد لصلاحيات المجلس الدستوري اللبناني، شكل عقبة في وجهه، حالت دون تمكنه من اداء دوره، كما ينبغي، في ضبط اداء المؤسسات الدستورية، على الرغم من انه تمكن في اطار الصلاحيات المعطاة له من القيام بدور، من خلال قراراته، في ضبط العلاقة بين السلطات، وبخاصة لجهة صون استقلالية السلطة القضائية، بإبطال القانون الذي قضى بوضع أحد رؤساء المحاكم الشرعية بتصرف رئيس الحكومة، كما ساعد في الحفاظ على التوازن بين الأكثرية البرلمانية الحاكمة والمعارضة، وذلك من خلال قرارات أبرزها ابطال قانون الانتخابات النيابية في العام 1996، وابطال قانون تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية في العام 1997. كما ان المجلس الدستوري اللبناني صان الصلاحيات، التي منحها له الدستور، بإبطاله القانون الذي وضعه مجلس النواب، وقضى بتأجيل النظر في الطعون بشأن الانتخابات النيابية في العام 2005، ريثما يتم تعيين أعضاء جدد في المجلس الدستوري مكان الأعضاء المنتهية ولايتهم.

من ناحية ثانية، أدى ربط الرقابة على دستورية القوانين بتقديم طعن في دستورية القانون، الى فوضى في التشريع، وبخاصة على صعيد قوانين الانتخابات النيابية والقوانين المالية، وفُسّر الدستور، في هذا المجال وفي بعض الأحيان، بما يتفق مع المصالح السياسية ويتعارض مع المبادئ التي نص عليها، ما أثر سلباً على اداء المؤسسات الدستورية.

لكي يتمكن المجلس الدستوري اللبناني من القيام بالدور الذي ينبغي ان يقوم به، ويسهم في الحفاظ على المنظومة الدستورية، ويفتح المجال أمامها للتطور من خلال اجتهاداته، ينبغي أولاً رفع القيود الموضوعة على صلاحياته لجهة توسيع هذه الصلاحيات، بحيث يصبح بإمكانه النظر في دستورية القوانين الأساسية دون طعن، أي تلقائياً، كما هي الحال في فرنسا، التي

نتشبه بها دائماً، وإن لم يكن في لبنان تمييز بين قوانين عضوية وقوانين عادية، فهناك قوانين تمتاز عن غيرها بالأهمية، كقانون الانتخابات النيابية، وقانون اللامركزية الادارية، والقوانين المالية، وبخاصة قانون الموازنة العامة وقانون قطع الحساب أي الحساب الختامي، ينبغي ان تخضع لرقابة المجلس الدستوري تلقائياً وبدون طعن. كما ينبغي التوسع في منح حق مراجعة المجلس الدستوري، فلا يمكن للمجلس الدستوري ان يقوم في تفسير النصوص الدستورية والإسهام في تطوير المنظومة الدستورية اللبنانية، وبخاصة بعد أن إقتصر دوره في تفسير الدستور على التفسير في معرض النظر في دستورية القوانين، ما لم يكن هناك قوانين معروضة على المجلس الدستوري لبتّ دستوريتها. بينت التجربة أن بعض مواد الدستور عرضة لتفسيرات متناقضة مع بعضها، وليس بالإمكان الاجماع على تفسير واحد في مجلس النواب، ما يقود أحياناً الى شلل في المؤسسات الدستورية، لذلك ينبغي ان يكون هناك مرجعية دستورية تجري العودة اليها عند الخلاف على تفسير نص دستوري وعدم امكانية الوصول الى تفسير موحد، وهذا المرجعية لا يمكن ان تكون سوى المجلس الدستوري، ويبقى للسلطات المولجة بتعديل الدستور، القدرة على ادخال التعديل الدستوري الذي تراه ضرورياً في ضوء تفسير المجلس الدستوري للنص المعروض عليه.

كما أن تطوير المنظومة القانونية في الدولة اللبنانية، وبعد ان التزم لبنان الإعلان العالمي لحقوق الانسان في مقدمة دستوره، يفترض اعطاء المتداعين أمام المحاكم، وعلى غرار ما اعتمد في فرنسا وفي العديد من الدول العربية، حق الدفع بعدم دستورية القانون، الذي سيصدر الحكم بناءً عليه، أمام القضاء العدلي والقضاء الإداري، ورفع القضية الى المجلس الدستوري لبتّ الموضوع، اذا رأت المحاكم العادية ان الدفع مبني على أسس جدية. يمكن هنا وضع ضوابط لكي لا يصل الى المجلس الدستوري سوى الدفع المبني على أسس سليمة، وبتّه به ضمن مهلة قصيرة، إن أمام المحاكم أو أمام المجلس الدستوري، لكي لا يتأخر إصدار الأحكام. وهذا يؤدي الى تطهير المنظومة القانونية في الدولة من النصوص المتعارضة مع الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وبخاصة ان القوانين التي صدرت قبل ممارسة المجلس الدستوري مهمّاته في العام 1994، غير قابلة للطعن في دستوريتها، والمحاكم مضطرة الى تطبيقها لأن النظر في دستورية القوانين محصور في المجلس الدستوري.

***

لتفسير الدستور أثر مباشر على المنظومتين الدستورية والقانونية في الدولة. وتطوير المنظومة الدستورية ضرورة تفرضها المستجدات والتطورات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، والتطورات أيضاً على المستوى الدولي، فالقانون الداخلي ينبغي ان يرافق التطورات في القانون الدولي، وبخاصة في عصر العولمة وانفتاح الدول على بعضها البعض، وربط العالم بشبكة من العلاقات تخترق حدود الدول.

اذا كان تعديل الدستور، من اجل تطوير المنظومة الدستورية، تعترضه في أحيان كثيرة صعوبات، فإنه من الممكن التعويض عن ذلك بتفسير نصوص الدستور بما يؤدي الى تطوير المنظومة الدستورية.

ان القضاء الدستوري هو الأكثر قدرة على تطور المنظومة الدستورية من خلال اجتهاداته وقراراته، شرط توافر الجرأة والمعرفة والرؤية الشاملة والحزم في اتخاذ القرار، وفتح الباب واسعاً أمام الوصول الى القضاء الدستوري وتوسيع صلاحياته، لكي يستطيع القيام بدوره في تطوير المنظومة الدستورية.

2

اشكاليات الرقابة على دستورية القوانين

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

تطرح الرقابة على دستورية القوانين العديد من الإشكاليات التي يتوقف على حلها بلوغ الأهداف المتوخاة من الرقابة هذه.

هدف الرقابة على دستورية القوانين الحفاظ على الانسجام في المنظومة القانونية في الدولة بما يتفق والدستور كونه القانون الأسمى فيها. رأى هانس كلسن Hans Kelsen ان المنظومة القانونية لا تتكون من قواعد قائمة على المستوى نفسه، انما على مستويات مختلفة في إطار تراتبيّة هرمية يقع الدستور في رأسها، فالقاعدة المنعزلة ليس لها قيمة حقوقية، ولا تكتسب هذه القيمة الا اذا ارتبطت بالقاعدة الأعلى منها. والقيمة الحقوقية لقاعدة ما تنتج من موقعها في سلم التراتبية، ما يعني ان القاعدة لا يكون لها قيمة حقوقية الا اذا كانت متطابقة أو منسجمة مع القاعدة الأعلى منها[1]. لا يكتسب القانون قيمة حقوقية الا اذا جاء متطابقاً والدستور، القانون الأسمى في الدولة، والمرسوم لا يكون له قيمة حقوقية الا اذا تطابق والقانون. من هنا أهمية ممارسة الرقابة على دستورية القوانين وضبط عملية التشريع، وذلك من أجل تجنب الخلل في المنظومة القانونية وابقائها منسجمة مع الدستور.

إن أبرز الإشكاليات التي تطرحها الرقابة على دستورية القوانين تتلخص بالتالي:

- اشكالية شرعية الرقابة على دستورية القوانين.

[1]. Hans Kelsen, *Théorie pure du Droit*, traduction de Charles Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, p.299

- اشكالية تفسير الدستور.
- اشكالية تعارض المبادئ الدستورية.
- اشكالية التفلت من الرقابة على دستورية القوانين.

1
إشكالية شرعية الرقابة على دستورية القوانين

الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة في الأنظمة الديمقراطية، يعبر عن إرادته بالاقتراع العام في انتخابات حرة ونزيهة، تجري دورياً، وينبثق منها برلمان يتولى التشريع، فكيف يجوز لمحكمة دستورية أو لمجلس دستوري، لا يعبر عن إرادة الشعب، وغير مسؤول أمامه، ومستقل عن السلطات جميعها وغير مسؤول أمام أي منها، ان يمارس رقابة على القوانين التي يضعها البرلمان ممثل الشعب والمعبّر عن السيادة الوطنية ؟

ان القول بأن البرلمان هو المعبّر عن الإرادة الشعبية والسيادة الوطنية وقف حائلاً في فرنسا لفترة طويلة دون اعتماد الرقابة على دستورية القوانين من قبل قضاء دستوري، اذ لا يجوز مراقبة من يمثل الشعب في نظام ديمقراطي من قبل أي هيئة دستورية. اعتمد دستورالجمهورية الخامسة في العام 1958 الرقابة على دستورية القوانين، تحت تأثير الضرورة العملية ومن أجل وضع حدٍ لسلطة البرلمان الاعتباطية وهيمنته على السلطة الاجرائية، غير ان اعتماد الرقابة هذه رافقته النية بعدم قيام هيئة قضائية دستورية تتعارض مع التقاليد السياسية الفرنسية، لذلك شهدت ولادة المجلس الدستوري الفرنسي صعوبات، ولكنه شقّ طريقه وفعّل دوره في الرقابة على دستورية القوانين بدءاً من السبعينيات من القرن المنصرم[2]. الدول العربية التي أخذت بالتجربة الفرنسية، ومنها لبنان، اعترضت فيها ولادة القضاء الدستوري صعوبات ناجمة عن الاعتقاد بضرورة عدم رقابة المجلس الممثل للشعب الا من الشعب نفسه.

تستدعي معالجة هذه الاشكالية البحث في أساس سلطة البرلمان، فالدستور هو الذي أناط السلطة الاشتراعية بالبرلمان ونظم قواعد ممارستها، وهو الذي نص على انبثاق سلطة

---

[2]. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2005, pp.23-25.

البرلمان من الشعب، كما نصّ على المبادئ التي يجب ان ترتكز عليها الآليات المعتمدة في قانون الانتخاب الذي تجري على أساسه الانتخابات التشريعية. ترتكز شرعية السلطة الاشتراعية ، في تكوينها وفي أدائها، على التزام احترام الدستور والتقيّد بأحكامه. وأعمال السلطة الاشتراعية، وتحديداً القوانين التي تضعها، لا تعبّر عن الارادة العامة، ولا قيمة قانونية لها الا اذا جاءت متطابقة مع الدستور أو على الأقل غير متعارضة معه.

تقتضي هذه الحقائق الفصل في صحة الانتخابات التشريعية، أي في أساس انبثاق سلطة النائب، وتاليًا المجلس النيابي، من الشعب، فشرعية البرلمان رهن بصحة الانتخابات، ولا يجوز للمجلس المنتخب من الشعب الفصل في صحة انتخاب أعضائه، وينبغي ان تناط هذه الصلاحية بهيئة دستورية مستقلة، لقراراتها صفة قضائية ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة. السلطة التي تتولى التشريع ينبغي ان لا يرقى الشك الى شرعيتها لكي لا تحوم الشبهات حول شرعية قراراتها. كما ان القوانين التي تضعها السلطة الاشتراعية ينبغي ان تخضع للرقابة للتأكد من عدم تعارضها والدستور، وتجنب الخلل في المنظومة القانونية في الدولة، ولا يجوز ان تمارس هذه الرقابة السلطة نفسها التي وضعت هذه القوانين، لا بل يجب اناطتها بالقضاء الدستوري.

من هذه المهمّات المنوطة بالقضاء الدستوري يكتسب هذا القضاء شرعيته في الأنظمة الديمقراطية، وهو مؤسسة دستورية أساسيّة في النظام، كمؤسسة المجلس النيابي ومجلس الوزراء، تستمد شرعيتها من الدستور نفسه الذي نصّ عليها ومنحها الصلاحيات، وبالتالي السلطة التي هي سلطة مؤسسة كالسلطة الاشتراعية، ولا يجوز الاستغناء عنها، لأن غيابها يقود الى التفلت من أحكام الدستور في عملية التشريع، ويفسح المجال أمام الأكثرية البرلمانية لتشرع بما يستجيب لمصالحها بدون مراعاة النصوص الدستورية، كما يؤدي الى وضع قوانين انتخاب، تحت تأثير موازين القوى السياسية في البرلمان، لا تراعي المبادئ التي تضمنها الدستور، وإجراء انتخابات تشريعية لا مجال للفصل في صحتها، فترتسم علامات استفهام كبرى حول شرعية البرلمان المنبثق منها، ومدى تعبيره عن الارادة الشعبية، وتاليًا حول شرعية القرارات الصادرة عنه.

لذلك نستطيع القول بأن شرعية القضاء الدستوري تنبثق من الدستور المعبّر عن الارادة العامة والسيادة الوطنية، ومن المهمّات التي ناطها الدستور به، وهي فرض احترام أحكامه في عملية التشريع وصون شرعية السلطة الاشتراعية نفسها.

2
اشكالية تفسير الدستور

يقوم القضاء الدستوري في معرض النظر في دستورية القوانين بتفسير الدستور، فهو يحدد النصوص الدستورية التي يتطلبها الفصل في دستورية قانون ما، ومن ثم يستخرج منها قواعد حقوقية أكثر دقة ووضوحاً من النص، ويحدد مدى تطابق النصوص القانونية المطعون في دستوريتها مع هذه القواعد، ما يعني ان هناك مرحلة ما بين تحديد النص الدستوري الواجب تطبيقه وعملية التطبيق نفسها، وهي مرحلة تفسير النص، الذي هو مهمة القضاء الدستوري الأساسية.

إن نصوص الدستور غالباً ما تكون مقتضبة وغامضة، فالدستور هو أساس المنظومة القانونية في الدولة، لذلك يتضمن مبادئ عامة، ترتكز أحياناً الى أسس فلسفية أو أخلاقية، وهذا ما يجعلها غامضة وغير دقيقة، ولكن عدم الدقة والغموض لا يعني عدم انطوائها على قواعد حقوقية. هذا ما أشار اليه العلامة جورج فيدل Georges Vedel حين قال انه ينبغي عدم الخلط بين استخراج القواعد والدقة Il ne faut pas confondre normativité et précision[3]. ان عدم الدقة هذه تترك للمشترع سلطة تقديرية واسعة عند وضع القوانين، كما تفسح المجال أيضاً أمام القضاء الدستوري للإجتهاد في تفسير النصوص الدستورية، غير ان الإجتهاد ينبغي ان يقف عند حدود معينة لكي لا يؤدي الى قيام، "حكم القضاة" وبالتالي تجاوز مبدأ الفصل بين السلطات من قبل القضاء الدستوري، المفترض به السهر على احترام المبادئ الدستورية. رأى العلامة جورج فيدل أن "حكم القضاة" يكمن في الحرية التي يمنحها القاضي

---

[3]. Georges Vedel, Colloque au Conseil constitutionnel, 25 et 26 mai 1989, Paris, PUF, 1989, p.54.

الدستوري لنفسه، ليس في تطبيق الدستور أو تفسيره بطريقة بناءة، وانما لإكماله أو لتصحيحه، تحت أي تسمية، بقواعد من ابتكاره الخاص[4]. فالدساتير لا تمنح القضاء الدستوري سلطة عامة في التقييم والتقرير تماماً كسلطة البرلمان. فاحترام القاضي الدستوري النص والتقيّد به هو المعيار الأساسي للطابع الديمقراطي للعدالة الدستورية. تعديل النص الدستوري هو من صلاحية السلطة التأسيسيّة، وفي إطار الآليات التي نص عليها الدستور، وليس من صلاحيات القضاء الدستوري. من هنا الاشكالية التي قد تنجم عن تفسير القضاء الدستوري النصوص الدستورية في معرض الفصل في دستورية القوانين.

ان القول بضرورة تعلق القاضي الدستوري بالنص لا يؤدي الى حل هذه الإشكالية تماماً، الغموض وعدم الدقة في النص الدستوري يقودان عادة الى قراءات مختلفة، ما يطرح السؤال حول ما اذا كان هناك طريقة محددة ودقيقة لتفسير النص.

ان الطرق المعتمدة في تفسير نصوص الدستور عديدة، ولا مجال للخوض فيها الآن، غير ان هذه الطرق ليست من طبيعة علمية لا مجال للشك في قدرتها على تفسير النصوص الغامضة، واعطاء تفسير دقيق للقواعد الدستورية التي تنطوي عليها، فهي تعطي مؤشرات وليس حجج دامغة محددة لا جدال فيها، انها تقلص احتمالات التفسيرات الممكنة. لكن يبقى على القاضي الدستوري أن يختار بين عدة معانٍ مقبولة موضوعيًّا، وعلى هذا المستوى يأتي دور العامل الذاتي والإرادي في وضع التفسير لنص ما. هذا العامل الذاتي لا يمكن التخلص منه، غير انه لا يؤدي الى تفسير اعتباطي للنص، فالأخذ بالاعتبار المعطيات الحقوقية وغير الحقوقية، واعتماد طرق التفسير المنتظمة والتي تتناول أساسًا ترابط النص المراد تفسيره مع سائر نصوص الدستور وبنيته، وترابطه مع المنظومة الحقوقية في الدولة، والعودة الى روح الدستور، والى الحالات المشابهة والمنطق والفلسفة المتحكّمين في صياغة نصوص الدستور، كل هذه الأمور تجعل تفسير الدستور بعيداً من الاعتباطية بدون ان تقضي على الجانب الذاتي في عملية التفسير.

---

[4]. المرجع السابق، ص 63.

من ناحية ثانية ينظر القضاء الدستوري، في إطار الرقابة على دستورية القوانين، في تقييم المشترع للوقائع والظروف التي أدت الى وضع القانون والنتائج المترتبة عليه، اذا كانت سلطة القضاء الدستوري محددة وغير عامة كسلطة البرلمان، الا انه يبقى له مراقبه تقييم المشترع في حال الخطأ الساطع في التقدير. هذا ما درج عليه المجلس الدستوري الفرنسي وبخاصة في موضوع تقسيم الدوائر الانتخابية، والتناسب بين حجم الدوائر من جهة وحجمها وعدد الناخبين فيها من جهة أخرى[5]. هذا أيضاً ما ذهب اليه المجلس الدستوري في لبنان عندما أبطل في العام 1996 بعض مواد قانون الانتخاب، ومنها المادة المتعلقة بالدوائر الانتخابية لأن المشترع لم يعتمد معياراً واحداً في تحديدها، " فالقانون يجب ان يكون واحداً لجميع المواطنين، انطلاقاً من مبدأ إعطاء كل صوت القيمة الاقتراعية ذاتها في مختلف الدوائر الانتخابية، ومن خلال المساواة في محتوى قانون الانتخاب بالنسبة الى تقسيم هذه الدوائر "[6].

3
إشكالية التعارض بين المبادئ الدستورية

تتعارض المبادئ الدستورية مع بعضها البعض، فكل فرع من القانون يحقق ترابطه الداخلي حول مبدأ عام يمنحه روحية خاصة، كمبدأ المصلحة العامة في القانون الاداري، والحرية الفردية في القانون المدني. لكن الدستور لكونه أساس المنظومة القانونية في الدولة، يكرس مبادئ متعارضة، يعود الى المشترع التوفيق فيما بينها عند صياغة القوانين، وهذا ما يعطي القاضي الدستوري سلطة واسعة في تفسير النصوص عند النظر في دستورية القانون. في غياب التراتبية بين القواعد الدستورية، يصبح حل مشكلة التعارض فيما بينها ليس قائماً حول

---

[5]. Dominique Rousseau, *op.cit.*, pp.132-137.

[6]. قرار رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، المجلس الدستوري 1994 – 1997، بيروت، ص 59–65.

صحتها، انما حول تفسيرها، وينبغي اعطاء المبادئ الدستورية تفسيراً لا يجعلها متعارضة مع بعضها البعض، من هنا أهمية التفسير[7].

يبدو التعارض بين المبادئ الدستورية خصوصًا في موضوع الحقوق والحريات، فمفهومها ليس مطلقاً انما نسبي، ففي مواجهة الاعتراف بالحقوق والحريات وضمانها دستورياً هناك الانتظام العام الذي له قيمة دستورية، وفي مواجهة الحق بالإضراب هناك مبدأ استمرارية المرافق العامة. وقد واجه المشترع الفرنسي التناقض بين حق التملك الذي ضمنه اعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789، ومبدأ التأميم الذي نصت عليه مقدمة الدستور الفرنسي للعام 1946. كما واجه المشترع الفرنسي ومن ثم المجلس الدستوري الفرنسي قضية الحق بالإضراب واستمرارية المرفق العام في القانون المتعلق بالحق بالاضراب في الاعلام المرئي والمسموع في العام 1979. وقد رأى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم DC 105 تاريخ 1979/7/25 ان الحق في الاضراب، وعلى الرغم من انه حق دستوري، ليس مطلقاً، وينبغي على المشترع ان يضع حدوداً له من أجل استمرارية المرفق العام الذي له قيمة دستورية. وأنه لا ينبغي التضحية بالحق في الاضراب من أجل استمرارية المرفق العام، ولا التضحية باستمرارية المرفق العام من اجل الحق في الإضراب، ما يعني ان على المشترع ان يوازي ويوفق بين المبادئ الدستورية او التي لها قيمة دستورية وذلك تحت رقابة القضاء الدستوري.

إن الفصل في التعارض بين المبادئ الدستورية أو بينها وبين المبادئ ذات القيمة الدستورية، يتطلب التوفيق فيما بينها من قبل المشترع ومن قبل القضاء الدستوري. لا يعني التوفيق اعتماد المناصفة بين المبادئ المتعارضة انما اقامة توازن فيما بين القيم التي تنطوي عليها هذه المبادئ، وذلك في ضوء المعطيات الموضوعية والظروف القائمة، وهذا يتطلب من المشترع ومن القاضي الدستوري مستوى معيّنًا من القدرة على التقدير والاحاطة بالأمور من كل جوانبها، والتصرف بمسؤولية عالية، وليس التصرف كعالم في الرياضيات، على حد تعبير العلامة جورج فيدال، ما يعني ان عملية التوفيق هذه لا يغيب عنها العامل الذاتي، ولكن هذا لا يعني ان قرار التوفيق هو قرار إعتباطي. على المشترع وعلى القاضي الدستوري الأخذ بالاعتبار

[7]. Yann Aguila, « Cinq questions sur l’interprétation constitutionnelle », in *Revue française de droit constitutionnel*, PUF, Paris, no.21,1995, p.17

معطيات موضوعية، واعتبارات مجتمعية، وتوجهات الرأي العام، والعلاقات القائمة بين المؤسسات وغيرها من معطيات. وهذا يعطي المشترع سلطة تقديرية واسعة. ويرى البعض انه لايجوز للقضاء التدخل في تحديد خيارات المشترع عند التوفيق بين المبادئ الدستورية المتعارضة، غير ان هذا يؤدي الى افراغ الرقابة على دستورية القوانين من مضمونها.

يبدو التعارض بين المبادئ الدستورية، للأسباب التي سبق ذكرها، أمرًا طبيعيًا، وعكس ما يتصور البعض ويعتقد بأن المبادئ الدستورية ينبغي ان تكون منسجمة مع بعضها لأقصى الحدود، يضع الدستور الاطار الحقوقي الذي يدار ضمنه الشأن العام في الدولة والمجتمع في مختلف المجالات المتشعبة والمعقدة بقدر ما تزداد التعقيدات المجتمعية والسياسية بقدر ما تبدو المبادئ التي نص عليها الدستور متعارضة مع بعضها، ويتطلب التشريع في ضوئها تحقيق التوافق فيما بينها. المبادئ الدستورية في المجتمعات المركبة تبدو أكثر تعارضاً فيما بينها من تلك المعتمدة في المجتمعات البسيطة.

الدستور اللبناني، وبسبب تركيبة لبنان المجتمعية التعددية، يبدو التعارض بين المبادئ التي نص عليها واضحاً، فمن جهة يشدد على مبدأ المساواة بين اللبنانيين، ومن جهة أخرى ينص على توزيع المقاعد في مجلس النواب مناصفة بين المسيحيين والمسلمين ونسبياً بين طوائف كل من الديانتين ونسبياً بين المناطق. الدستور اللبناني، وانطلاقاً من تركيبة المجتمع اللبناني يضمن حقوق المواطنين كأفراد وحقوق الطوائف كجماعة لها كياناتها الاجتماعية وخصوصياتها ضمن كيان الدولة الموحدة، ما يتطلب قدرة من قبل المشترع على التوفيق بين المبادئ الدستورية، تحت رقابة المجلس الدستوري، الذي ينظر في دستورية القوانين في ضوء المبادئ الدستورية والمعطيات المتنوعة التي بنى عليها المشترع قراره.

4

إشكالية التفلت من الرقابة على دستورية القوانين

تفقد الرقابة على دستورية القوانين قيمتها اذا كان هناك امكانية لتغييب القضاء الدستوري، ووضع قوانين لا يتاح له النظر في دستوريتها، بسبب حصر حق مراجعة القضاء الدستوري بجهات محددة وضمن مهلة معينة، وعدم امكانية وضع يده تلقائياً على قانون تم اقراره ومباشرة العمل به، ما يعني أنه يصبح من الممكن وضع قوانين مخالفة للدستور، وتاليًا الاخلال بالمنظومة القانونية في الدولة، وما يترتب على ذلك من فوضى في ممارسة السلطة وادارة الشأن العام وانتهاكٍ للحقوق والحريات.

تختلف درجة التفلت من الرقابة على دستورية القوانين من دولة الى أخرى. إذا ما أخذنا فرنسا على سبيل المثال، نرى أن القوانين العضوية Lois organiques ونظامي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ تخضع لرقابة المجلس الدستوري تلقائياً، بينما القوانين العادية لا يستطيع النظر في دستوريتها ما لم تتم مراجعته، قبل نشر القانون، من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو رئيس الحكومة أو ستين عضواً من كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. وقد اعتمد مؤخراً مبدأ الدفع بعدم دستورية قانون من قبل المتقاضين أمام المحاكم العدلية والادارية، فتنظر المحكمة البدائية أو الادارية في أسباب الدفع، فإذا وجدتها جدية ترفع طلب الدفع الى محكمة التمييز (القضاء العدلي) أو الى مجلس الدولة (القضاء الاداري) للنظر في الموضوع. إذا وجدت محكمة التمييز أو مجلس الدولة أسباب الدفع بعدم دستورية القانون جدية، ترفع القضية الى المجلس الدستوري للفصل فيها. إذا ما وجد المجلس الدستوري ان النص القانوني مخالف للدستور يصدر قراراً بإبطاله، وتصدر المحكمة حكمها في ضوء قرار المجلس الدستوري.

هذه الطريق التي تعرف بالفرنسية بـ Question prioritaire de constitutionnalité تؤدي الى الحيلولة دون انتهاك الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور الفرنسي، وقد أخذ بها التعديل الدستوري في المملكة المغربية للعام 2011، وسبق أن اعتمدت طريقة مشابهة بها في جمهورية مصر العربية، بحيث تُحال عبر المحاكم الى المحكمة الدستورية العليا نصوص دستورية للفصل في دستوريتها.

أما في الجمهورية اللبنانية فقد حصر الدستور حق مراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية القوانين بكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو عشرة

أعضاء من مجلس النواب، أو رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلّق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. حدد قانون إنشاء المجلس الدستوري مهلة خمسة عشر يوماً، تلي تاريخ نشر القانون في **الجريدة الرسمية**، لتقديم الطعن في دستوريته الى المجلس الدستوري، ما يعني إمكانية صدور قوانين تتضمن نصوصاً مخالفة للدستور لا يجري الطعن بدستوريتها ضمن المهلة المحددة، وتصبح نافذة والمحاكم مضطرة الى اصدار أحكامها بناءً عليها، اذ ان المادة 18 من قانون انشاء المجلس الدستوري نصّت على ان " يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي ان يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص ".

هذا مع العلم ان الدستور اللبناني المعدّل في العام 1990 أضيف اليه مقدمة تضمنت التزام لبنان الإعلان العالمي لحقوق الانسان، وتعهداً بتجسيد الدولة مبادئ هذا الإعلان في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء. وقد صدر قرار عن المجلس الدستوري اللبناني اعتبر فيه ان مقدمة الدستور جزءٌ لا يتجزأ من الدستور، ما يعني ان الاعلان العالمي لحقوق الانسان أصبح جزءاً لا يتجزأ من الدستور. ومن المعروف ان القوانين التي صدرت قبل مباشرة المجلس الدستوري اللبناني أعماله في العام 1994 لا يمكن اجراء رقابة على دستوريتها، وقد تتضمن نصوصاً مخالفة للدستور، وبخاصة للضمانات الدستورية للحقوق والحريات بما فيها الضمانات التي نص عليها الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

***

يتطلب تفعيل الرقابة على دستورية القوانين اعطاء القضاء الدستوري صلاحية النظر في دستورية القوانين الأساسية التي يتعلّق بها تشكّل السلطات في الدولة وممارسة مهمّاتها، كقوانين الانتخاب، وتنظيم القضاء، واللامركزية الادارية وغيرها، النظر في دستوريتها تلقائياً، والتوسع في منح حق مراجعة القضاء الدستوري، واعطاء المتقاضين حق الدفع أمام المحاكم بعدم دستورية القانون الذي يصدر الحكم على أساسه، بغية رفع القضية الى القضاء الدستوري لبتّها. هذا من شأنه تطهير القوانين، التي لم يسبق للقضاء الدستوري النظر في دستوريتها، من

النصوص المخالفة للدستور، وتاليًا صون الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، والحفاظ على الانسجام في المنظومة القانونية في الدولة.

تتطلب الرقابة على دستورية القوانين الكثير من المعرفة وسعة الاطلاع وعمق الثقافة والحكمة والقدرة على تحمل المسؤولية والشجاعة في اتخاذ القرار، وذلك بسبب الإشكاليات التي تناولناها والدّقة في التعامل معها. غير ان فاعلية الرقابة على دستورية القوانين تتطلب توسيع صلاحيات القضاء الدستوري، وتحصين استقلاليته بالقانون وبتصرفات القاضي الدستوري، ما يطرح إشكاليات جديدة فضلاً عن الإشكاليات السابق ذكرها. وكلما ازدادت هذه الإشكاليات كلما أصبحت المسؤوليات الملقاة على عاتق القاضي الدستوري كبيرة وخطيرة، وبخاصة في الدول الحديثة العهد بالديمقراطية، والتي تمتزج فيها الى حدٍ كبير اشكال السلطة المؤسسة بالسلطة المجسدة، ويطغي فيها التقليد على التحديث.

3

المفاهيم الدستورية للحريات العامة والربيع العربي*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

كانت الحقوق والحريات ولا تزال المحرّك الأساسي للانتفاضات الشعبية، ومحور الأنظمة السياسية والدافع الى تطورها من خلال آليات دستورية وقانونية تضمن الحقوق والحريات وتصونها. نشأت الديمقراطية وتطورت في المسار التاريخي لحركة الشعوب المناضلة من أجل كرامتها وحقها في العيش الكريم. وقد اعتبرت الحقوق والحريات، لفترة طويلة من الزمن شأنًا داخليًا وقائمًا في إطار العلاقة بين الحاكم والمحكوم، ودستور الدولة وقوانينها، غير أنها غدت محوراً من محاور القانون الدولي، وحدّت من مفهوم السيادة بسبب ارتباطها في جوهر وجود الانسان.

***

بيّنت التجارب ان ضمانات الحقوق والحريات في القانون الداخلي هي أكثر فاعلية من تلك القائمة في القانون الدولي، نظراً للتعقيدات الناجمة عن تضارب المصالح الدولية، وموازين القوى المتحكمة في القرارات الدولية. لذلك نستطيع القول بأن الشعوب التي لا تضمن حقوقها وحرياتها في قوانينها الداخلية لا يمكنها ان تعول كثيراً على القانون الدولي.

الضمانة الأهم في القانون الداخلي هي الضمانة الدستورية يأتي الدستور وفق تراتبية القواعد الحقوقية في رأس السلم، فهو القانون الأسمى في الدولة والمعبر عن سيادة الأمة، غير ان صياغة الدستور تتأثر بالمعطيات الايديولوجية والفلسفية التي يقوم عليها النظام السياسي.

* مداخلة ألقيت في المؤتمر الدولي في جامعة الحكمة حول "الربيع العربي"، شباط 2012.

يختلف مفهوم الحقوق والحريات من ايديولوجية الى أخرى، وقد تتسع الهوة بين المفاهيم التي تتأثر بدورها بالمعطيات الاجتماعية والتاريخية والاقتصادية. ومن ناحية أخرى تتحكم موازين القوى السياسية في صياغة الدستور، وقد تكون مركبة من عناصر داخلية وخارجية، فتزداد عملية صياغة الدستور تعقيداً، وقد يتم الالتفاف على هذه التعقيدات بصيغ دستورية مبهمة تحمل الكثير من التأويل.

الضمانات الدستورية للحقوق والحريات ينبغي التزامها في صياغة القوانين التي تنظم الحقوق والحريات، كما ينبغي أيضًا التزام الاتفاقيات الدولية كونها تأتي في مرتبة بين الدستور والقانون، وقد أصبح للحقوق والحريات بعدٌ كوني لارتباطها بالانسان كانسان بغض النظر عن انتماءاته الدينية والقومية والعرقية، فضلاً عن بعدها الوطني.

توضع القوانين التي تنظم الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور موضع التنفيذ في مراسيم تطبيقية، ينبغي ان تأتي منسجمة معها ومتقيدة بمضمونها، وتنفذ هذه المراسيم بقرارات لا يجوز ان تتعارض معها.

من ناحية ثانية، يعتبر مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات ضمانةً للحقوق والحريات لأنه يحول، من الناحية المبدئية، دون قيام أنظمة استبدادية تمارس القمع والاضطهاد، غير ان التجارب أثبتت أن مبدأ الفصل بين السلطات لوحده لا يشكل ضمانة أكيدة.

تفقد المنظومة القانونية للحقوق والحريات قيمتها وفاعليتها ما لم تقترن بالرقابة الصارمة على التزامها، في النص والممارسة. وهذه الرقابة ينبغي ان يوفرها قضاء مستقل عادل ونزيه وغير متقاعس أو متباطئ في إصدار الأحكام.

يمارس الرقابة على دستورية القوانين القضاء الدستوري المتمثل بالمحاكم والمجالس الدستورية، وينبغي ان يتمتع بصلاحية واسعة، ويجب ان تفتح الطريق أمام الوصول اليه، وذلك من أجل صون الحقوق والحريات التي كفلها الدستور. أما الرقابة على تطبيق القوانين فيمارسها القضاء العادي المتمثل بالقضاء العدلي والقضاء الاداري والقضاء المالي. والعدالة الدستورية هي أساس العدالة وركيزتها، في النظام الأوروبي للرقابة على دستورية القوانين، فيصدر القضاء أحكامه استناداً الى قوانين، اذا تعارضت مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات اختل ميزان العدالة وتعرضت الحقوق والحريات للانتهاك في أحكام القضاء.

القضاء الدستوري هو الضامن لمبدأ الفصل بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية في الأنظمة البرلمانية التي تتحكم فيها أكثرية برلمانية، حزبية أو ناجمة عن تحالف سياسي، بالقرار في البرلمان والحكومة في آن، فيحول القضاء الدستوري، اذا ما أفسح المجال أمامه، بدون إقدام الأكثرية على انتهاك الدستور في التشريع، ويحمي من ناحية ثانية المعارضة فتتمكن من الحفاظ على حدٍ من التوازن في اداء المؤسسات الدستورية، يساعد على حماية الحقوق والحريات. كما ان القضاء الدستوري يؤدّي دوراً أساسياً في صون استقلالية القضاء في القوانين التي تنظم عمله.

هذا على صعيد الضمانات الدستورية والقانونية للحقوق والحريات، غير انه لا قيمة لحقوق وحريات معترف بها ما لم يتمكن المواطن من التمتع بها فعلياً، وذلك من خلال توافر الشروط المادية الضرورية لجعل المواطن حراً وحقوقه مصانة. من هنا ضرورة وجود إدارات عامة قادرة على تقديم الخدمات للمواطنين، واعتماد السياسات الآيلة الى توفير الأمن والاستقرار، الأمن ليس فقط في المفهوم التقليدي انما أيضاً الأمن الاجتماعي والاقتصادي، وهو شرط أساسي لتمتع الانسان بالحرية، فلا حرية في ظل الفقر والعوز والجهل. فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية متلازمة مع الحريات على اختلاف أشكالها، ولا يمكن الفصل بين المضامين السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية في الديمقراطية.

من ناحية ثانية، يبقى الانسان الضمانة الأساسية لحريته وحقوقه، الانسان المدرك لأهمية الحرية والحقوق، والمصمم على الكفاح من أجلها مهما كانت الصعوبات كبيرة. فالضمانات الدستورية والقانونية للحقوق والحريات لم تأتِ منّةً من حاكم انما بفعل نضال الشعوب والتضحيات التي قدمتها على مذبح الحرية. من هنا ضرورة نشر ثقافة الديمقراطية وحقوق الانسان من أجل ترسيخ وعي المواطنين لحقوقهم وجعلهم أكثر قدرة على ممارسة الديمقراطية، فالديمقراطية ثقافة ونظام قيم ونمط عيش ونهج في ممارسة السلطة، وليست مجرد وسيلة لاختيار الحكام عبر الاقتراع العام.

***

في ضوء هذه الحقائق يمكننا أن نتناول ما يجري من انتفاضات في عدد من الدول العربية، ولّدها الاستبداد والظلم والفساد التي عانت منه الشعوب العربية على أيدي أنظمة، أسهم الصراع العربي الاسرائيلي في تشديد قبضتها على شعوبها، كما أسهمت الاستراتيجيات الدولية،

في منطقة الشرق الأوسط، في ترسيخ وجودها وإطالة عمرها. فالظلم الذي لحق بالشعب الفلسطيني، وتقاعس العالم عن ايجاد حل عادل لقضيته، أسهم في تعميم الظلم والقهر والاستبداد في المنطقة، كما ساعد على نمو الحركات الدينية الأصولية، نتيجة احتماء المواطنين بما هو مقدس ومحصن في مواجهة الحكام، وذلك في غياب الحركات السياسية الديمقراطية التي اقتصرت على نخبة من مثقفين متنورين لا حصانة لهم.

أدت الانتفاضات الى خروج بعض الأنظمة العربية من حالة الركود، وإعادة ثقة المواطن العربي بنفسه، وأسهمت في نشر وعي سياسي، وإعادة المبادرة للشعب في اختيار ممثليه في السلطة عبر انتخابات عامة لا تتحكم السلطة في تحديد نتائجها، غير ان النخب المثقفة والواعية التي أطلقت الانتفاضات الشعبية ومدتها بدينامية أطاحت بالأنظمة، لم تمثل في المجالس المنتخبة الا بعدد ضئيل، بينما اكتسحت الحركات الأصولية الغالبية العظمى من المقاعد، وبخاصة في مصر. وهذا ما يدعو الى التساؤل حول ما اذا كانت الانتفاضات العربية قد وضعت الدول على طريق التحول الديمقراطي الحقيقي أو قادتها الى مرحلة جديدة، مفتوحة على شتى الاحتمالات، بما فيها احتمال قيام أنظمة دينية متشددة، قد تقود الى العودة الى أنظمة عسكرية. ومن الملفت ان يرفع في مصر شعار: " **لا للدولة الدينية لا للدولة العسكرية نعم للدولة المدنية**".

إن الكلام على الدولة المدنية في العالم العربي يشوبه الكثير من الغموض. والدولة المدنية هي دولة المواطن، تحكمها قوانين وضعية تصون كرامة الانسان وتفتح أمامه آفاق التطور والنمو، دولة تتحقق فيها الديمقراطية بأبعادها المختلفة. وهذا ما نأمله من الانتفاضات العربية، مع الاقتناع بأن المسار طويل وشاق نظراً للإشكاليات التي تعترض الديمقراطية في البلدان العربية وأبرزها الآتي:

– إشكالية العلاقة بين الديمقراطية والبنى المجتمعية التقليدية التي تسود فيها أنماط علاقات موروثة، تكبل الفرد وتبدد شخصيته في شخصية الجماعة (الطائفة، العشيرة، ألخ) وتحدد خياراته، ما يتعارض جذرياً مع الديمقراطية التي تتطلب مواطنين أحراراً، يحددون خياراتهم في ضوء اقتناعاتهم ومصالحهم، فالحرية أساس الديمقراطية، ولا حرية الا بالتحرر من العصبيات الموروثة.

– إشكالية العلاقة بين الانتماءات الموروثة والانتماءات العقلانية الإرادية. فالتعددية السياسية من مستلزمات الديمقراطية، فهي تغذيها وتتغذى منها. وهذه التعددية تفترض قيام تنظيمات سياسية حديثة، تعبّر عن تطلعات المواطنين، وتترجم في برامج، يجري العمل على تحقيقها في الواقع، غير ان العصبيات الموروثة تعيق قيام مثل هذه التنظيمات ونموّها.

– إشكالية العلاقة بين البنى المجتمعية التقليدية والبنى الدستورية الحديثة. فالدستور يرسم الاطار القانوني للعمل السياسي وادارة الشأن العام، غير ان القوى السياسية، التي تمارس العمل السياسي في إطار الدستور، تنبعث من واقع البنى المجتمعية وأنماط العلاقات السائدة فيها، فتطبع اداء المؤسسات الدستورية بطابعها الخاص، وهذا يؤدي الى خروج الممارسة السياسية وإدارة الشأن العام عن المبادئ والقواعد التي رسمها الدستور، في الدول التي تعتمد دساتير حديثة وبناها المجتمعية لا تزال تسود فيها أنماط العلاقات التقليدية.

لا تدعو هذه الإشكاليات الى اليأس انما الى الواقعية في مقاربة التحولات التي تجري في العالم العربي، وتشخيص الأمور التي تعيق التحول الديمقراطي، وذلك من أجل ايجاد العلاج الملائم، ووضع الدول العربية في مسار التطور الديمقراطي.

***

ينبغي ان يترافق تحديث البنى الدستورية مع العمل على تحديث البنى المجتمعية، وبخاصة السياسية منها، فمن المفترض اعتماد دساتير تضمن الحقوق والحريات بشكل صريح وواضح، وتحدد صلاحيات السلطات والعلاقات فيما بينها على أساس المبادئ والقواعد المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية، واعتماد الآليات الدستورية والقانونية الكفيلة بضبط اداء المؤسسات الدستورية، والحيلولة دون تجاوز النصوص الدستورية والقانونية، ما يتطلب قضاءً دستورياً يتمتع بالصلاحيات والحزم وسلطة قضائية مستقلة ونزيهة. فالضوابط الدستورية والقانونية ينبغي ان تشكل الأداة الأساسية لتقويم الممارسة السياسية ومنعها من الجنوح والتفلت من القواعد الدستورية والقانونية.

وبسبب تحكم العصبيات في تحديد خيار معظم الناخبين في الانتخابات، ينبغي اعتماد أنظمة انتخابية تؤدي الى تمثيل الجماعات التي لا تدين بدين الأكثرية وصون حقها في المشاركة السياسية، وحق المرأة، أنظمة انتخابية قادرة على تطوير ما توافر من ديمقراطية والتطور معها.

أما تحديث البنى المجتمعية، من خلال تحديث أنماط العلاقات السائدة فيها، فيتطلب اعتماد سياسات تقود الى تحقيق التنمية الشاملة، بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، ونشر ثقافة الديمقراطية وحقوق الانسان على أوسع نطاق.

***

لا تتحقق وتترسخ وحدة الدول وأنظمتها لا تستقر، الا من خلال ضمان حقوق المواطنين وحرياتهم، وتوفير الشروط المادية التي تمكنهم من التمتع بها. وقد جاء في مقدمة الدستور اللبناني أن "الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام". وقد التزم لبنان في هذه المقدمة الإعلان العالمي لحقوق الانسان، فغدا جزءاً لا يتجزأ من الدستور الذي ضمن الحقوق والحريات، بما فيها حقوق الطوائف، فاعتمد نظاماً برلمانياً يقوم على المشاركة الطوائفية في السلطة، ترتكز الشرعية فيه على ركنين أساسيين: انبثاق السلطة من الشعب وممارستها بما يضمن العيش المشترك. وهذا ما عبر عنه بالديمقراطية الميثاقية. غير ان هذه المفاهيم تتطلب توضيحاً وفهماً مشتركاً في ضوء مصلحة لبنان العليا، لأن مصالح المواطنين والطوائف ترتبط بها ارتباطاً جذرياً، فهماً مشتركاً يؤدي الى إزالة العراقيل من أمام المؤسسات الدستورية وتفعيل ادائها وتطوير تجربة لبنان الديمقراطية. فالمشاركة الطوائفية في السلطة والعيش المشترك، وسيلتان لقيام دولة تصون وحدتها، وتحصن كيانها، وتوفر العيش الكريم لأبنائها.

لذلك ينبغي تقويم الاعوجاج في الممارسة السياسية لكي يصبح النظام اللبناني نموذجاً يقتدى به.

4

الهيئة الناخبة

القاضي طارق زياده
نائب رئيس المجلس الدستوري

نعالج موضوع الهيئة الناخبة في قسمين يتناول القسم الأول: تكوين الهيئة الناخبة ويتناول القسم الثاني: قوائم الناخبين.

1
تكوين الهيئة الناخبة

إن تشكيل الهيئة الناخبة أمر مهمّ جداً في الأنظمة الانتخابية المختلفة، وبقدر ما تكون الهيئة الناخبة عريضة وواسعة وتشمل أكبر عدد من المواطنين الذين يحق لهم الاقتراع في الانتخابات العامة، بقدر ما تكون الديمقراطية أكثر توافرًا، ويكون تداول السلطة أكثر نجاعة وأكبر آثاراً وأفعل نتائج، ويكون الحكم فعلاً للشعب.

لكن السؤال يطرح كيف تتشكل الهيئة الناخبة في لبنان ؟ وكيف نظر الدستور اللبناني الى مفهوم الشعب ؟

لم ينظر الدستور اللبناني الى الشعب على أساس عنصري، كما كانت تنظر اليه الأنظمة النازية والفاشية وسائر الأنظمة العنصرية، ولا نظر الدستور اليه على أساس طبقي، كما كانت تتجه الى ذلك أنظمة الديمقراطية الشعبية الماركسية، وإنما قرر الدستور اللبناني الأخذ **بمبدأ سيادة الأمة**، هذه السيادة التي تعني التمتع بالسلطة الأعلى وبشكل لا يمكن معه ان تنافس هذه السلطة أي سلطة أخرى على الأرض اللبنانية.

كما ولم يأخذ الدستور اللبناني الصادر سنة 1926 بنظرية **سيادة الشعب** التي تختلف اختلافاً جوهرياً عن **سيادة الأمة**، ذلك ان مبدأ سيادة الشعب يعني ان السلطة تمثل بالشعب الذي يُمكن ان يُحصي أفراده في زمن معين. أما **الأمة** فهي شخص تاريخي مستمر يشتمل على الماضي والحاضر والمستقبل. في ظل سيادة الشعب يمكن تصور مثل هذه السيادة مجزأة بين الأفراد الذين يتكون منهم الشعب. فإذا كان الشعب مؤلفاً من عشرة آلاف شخص، على حد تعبير الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو، فإن كل فرد منه يملك جزءاً من هذه السيادة. اما في ظلّ مفهوم سيادة الأمة فان عدم التجزئة هو الأساس بحيث يمكن التفريق بين إرادة الأمة ككائن معنوي وبين إرادة الأفراد الذين يكونون هذا الكائن المعنوي.

ان هذه التفرقة ليست نقاشاً أو شأناً نظرياً بحتاً، إذ أن حق الانتخاب يعتبر في ظل مبدأ سيادة الشعب **حقاً** لكل مواطن مالكٍ لجزءٍ من السيادة، في حين انه بموجب نظرية سيادة الأمة يعتبر حق الانتخاب **وظيفة** تؤدي الى اختيار نائب عن الأمة جمعاء. تعود هذه الوظيفة الانتخابية الى المواطن وتتطلب منه شروطاً خاصة. من هنا فإن القانون ينظم تلك الوظيفة ويحدد شروطها من مال او علم او سوى ذلك من الأمور المناسبة لحسن اداء تلك الوظيفة، بحيث يكون النواب المنتخبون ممثلين لارادة الأمة التي تتجسد فيهم، بموجب **وكالة عامة** وتمثيلية، لا بموجب وكالة خاصة وإلزامية كما هي الحال في نظرية سيادة الشعب.

اعتمد الدستور اللبناني نظرية سيادة الأمة بشكل ضمني وليس بشكل صريح إذ يُستخلص المبدأ من المادة 27 منه التي تنص على الآتي: " **عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء و لا يجوز ان تربط وكالته بقيد او شرط من قبل منتخبيه.**"

إن هذا الأمر غاية في الأهمية في بلد مثل لبنان يضم 18 طائفة: " تحدد عدد المقاعد النيابية وتوزيعها على الطوائف بحسب الدوائر الانتخابية....ويتم الترشيح لهذه المقاعد على أساسها... يقترع جميع الناخبين في الدائرة الانتخابية على اختلاف طوائفهم للمرشحين عن تلك الدائرة "، على ما نصت عليه المادة 2 من القانون رقم 2008/25 (قانون الانتخابات النيابية)، ما يعني ان النائب لا يمثل الطائفة التي ينتمي اليها.

تعتبر الأحكام المتعلقة بالناخبين أحكاماً دستورية، الا ان ذلك لا يمنع ان يكون الدستور قد نص على قسم من هذه الأحكام، في حين ان القسم الآخر منها منصوص عليه في قانون الانتخاب.

بالفعل، فان الدستور اللبناني نص على بعض المبادئ المتعلقة بالانتخاب تاركاً بقية الأحكام خاضعة لتفصيل قانون الانتخاب العادي.

وحرص الدستور اللبناني (المادة 21) على إقرار مبدأ الاقتراع عندما نص على انه: "**لكل وطني (مواطن) لبناني بلغ من العمر 21 سنة كاملة الحق في ان يكون ناخباً على ان تتوافر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب** ". والجدير ملاحظته ان سن الاقتراع تختلف عن سن الرشد التي هي 18 سنة في القانون اللبناني، ولم تفلح الجهود الرامية الى تخفيض سن الاقتراع الى 18 عاماً بالرغم من المطالبات العديدة، ولم يعدل الدستور تاليًا بهذا الشأن.

لقد كرّس الدستور اللبناني مبدأ انتخاب جميع أعضاء مجلس النواب في المادة /24/ منه، وترك الدستور للقانون العادي أمور تنظيم الانتخاب العام الذي أقره كمبدأ أساسي، كما ترك للقانون العادي أمر تعيين الأحوال التي تفقد معها الأهلية للانتخاب والترشيح وأمر تحديد عدد النواب وتوزيعهم طائفياً ومناطقياً وطريقة الانتخاب وصفات الاقتراع المباشر والسري والعام وطريقة تنظيم اللوائح الانتخابية والاعلام والاعلان الانتخابيين والنفقات الانتخابية والاشراف على الحملة الانتخابية والاعمال التحضيرية والقوائم الانتخابية وعملية الاقتراع وأعمال الفرز وإعلان النتائج واقتراع اللبنانيين غير المقيمين على الأراضي اللبنانية وسوى ذلك من أمور تتصل بالعملية الانتخابية ومسارها.

يرمي كل ما سبق الى بيان صفة الانتخاب كسلطة ممنوحة لأفراد الأمة للمساهمة في الحياة العامة مباشرة او بالنيابة عن طريق التعبير عن إرادتهم في اختيار حكامهم وتداول السلطة وتسيير دفة الحكم.

إن تكوين **الهيئة الناخبة** اذن ليس بالأمر القانوني النظري وانما هو قضية سياسية مجتمعية بامتياز، ذلك ان تنظيم الانتخاب وشروطه في كل دولة يأتي نتيجة تطور الأوضاع السياسية والاجتماعية نحو الديمقراطية، وهكذا فان الاقتراع العام لم يأت الا بعد صراع ونضال

طويلين، على ان الاقتراع العام لا يعني ان كل لبناني (و لبنانية) له حق الانتخاب إذ ان القانون استبعد بادئ ذي بدء – القاصرين وفاقدي الأهلية بدون ان يعني ذلك نقصاً في الديمقراطية، وعليه بالامكان القول إن لبنان بلد يعتمد الاقتراع العام المعطى لمجموعة من المواطنين، رجالاً ونساءً، ويتمتع المواطن بحق الاقتراع إذا ما توافرت فيه شروط أساسية ليكون ناخباً.

يُطرح السؤال اذن عمن يكون الناخب بحسب الدستور والقانون في لبنان ؟

هناك **شروط ايجابية** تعطي هذا الحق لكل من يتمتع بالجنسية اللبنانية، وكان قد بلغ سن الحادية والعشرين من عمره سواء كان مقيماً أم غير مقيم على الأرض اللبنانية.

وأما **الشروط السلبية** فتدور بخاصة حول عدم توافر أسباب الأهلية وهكذا لا يستطيع ان يكون ناخباً الشخص الذي حُكم بحرمانه من الحقوق المدنية والشخص الذي حُكم بحرمانه مؤبداً من الرتب والوظائف العمومية او الشخص الذي حُرم منها لأجل وذلك لحين انقضاء هذا الأجل. ويُحرم من ممارسة حق الاقتراع الاشخاص المحجور عليهم قضائياً طوال مدة هذا الحجر، لأن القانون يفترض ان الانتخاب يقتضي اختياراً بعقل وتصرّف سليمين. العبرة ان يكون صدر حكم قضائي بالحجر وليس الوضع العقلي بحد ذاته، اذ يبقى "المجنون" غير المحجور عليه قضائياً متمتعاً بحق الاقتراع ولا مجال بالتالي للطعن الموجه الى جواز الاقتراع للمجنون الظاهر جنونه طالما لم يحجر عليه قضائياً، وذلك خوفاً من تضمين قانون الانتخاب اصولاً للتحقيق في الأوضاع العقلية للناخبين تؤدي الى تحويلها عن الغرض الموضوعة له واستعمالها من "النافذين" سياسياً بصورة مسيئة الى خصومهم.

ولا يجوز ان يكون ناخباً " كل من الأشخاص الذين حكم عليهم بجناية والأشخاص الذين حُكم عليهم باحدى الجنح الشائنة " التي عددتها حصراً المادة الثالثة من قانون الانتخابات النيابية ومنها السرقة والاحتيال والاختلاس والرشوة والاغتصاب والتزوير وشهادة الزور والجرائم المخلة بالأخلاق العامة او المتعلقة بزراعة المواد المخدرة وصناعتها والاتجار بها. والأشخاص الذين أعلن افلاسهم احتيالياً او الذين حكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد 689 الى698 من قانون العقوبات والمواد 229 الى 334 من القانون نفسه، ولا يستعيد اولئك الأشخاص حق الاقتراع الا بعد اعادة اعتبارهم.

لا تؤدي المخالفات الى الحرمان من حق الانتخاب من مثل إقلاق الراحة العامة او التدخين في الأماكن المحظور فيها، وتؤدي اعادة الاعتبار الى المحكوم بعقوبة جزائية مانعة من حق الاقتراع الى عودة جدارته بالتمتع مجدداً بذلك الحق.

بعد ان كان قانون الانتخابات النيابية يجيز للمجنس ان يمارس حق الاقتراع فور حصوله على الجنسية اللبنانية جاء تعديل المادة الخامسة منه في 2008/12/27 ينص على انه:" لا يجوز للمجنس ان يقترع الا بعد انقضاء عشر سنوات على صدور مرسوم تجنيسه. ولا يطبق هذا النص على المرأة الأجنبية التي تصبح لبنانية باقترانها من لبناني." والسؤال يُطرح عن حق الاقتراع للأشخاص الذين حازوا على الجنسية اللبنانية بموجب أحكام قضائية، ونميل الى القول في ضوء نص المادة الخامسة الآنفة الذكر، وبالتفسير وفقاً للمفهوم المخالف، انه يجوز لهم الاقتراع فور تنفيذ تلك الأحكام القضائية وإجراء القيد في سجلات الأحوال الشخصية وإدراج أسمائهم على القوائم الانتخابية أو لوائح الشطب التي سنأتي على بحثها في القسم الثاني.

اما العسكريون غير المتقاعدين من مختلف الرتب سواء كانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم فإنهم لا يشاركون في الاقتراع، وفقاً للمادة السادسة من قانون الانتخابات النيابية، أي انهم غير محرومين من ممارسة حق الاقتراع وبوسعهم المشاركة في الاقتراع بعد انتهاء وظيفتهم وإحالتهم على التقاعد أو صرفهم من الخدمة العامة.

2
قوائم الناخبين

أولاً: قوائم الناخبين المقيمين على الأراضي اللبنانية: لا يكفي ان يكون المواطن ناخباً، أي ان حقه متوافر في الانتخاب، بل لا بد أيضاً ان يكون اسمه مقيداً ومدرجاً في القائمة الانتخابية.

ما هي القائمة الانتخابية او لائحة الشطب؟ ما هي سماتها؟ من الذي يكوّنها ويشرف عليها وكيف تعلن وتنقح وتصحح ؟

تتكون الهيئة الناخبة من مجموعة المواطنين الناخبين المقيدة أسماؤهم في القائمة الانتخابية وهي مستند عام، ولكل دائرة انتخابية قائمتها التي تتضمن أسماء الأشخاص الذين يحق لهم ان يكونوا ناخبين. هذا القيد شرط أساسي لمزاولة حق الاقتراع. **ويكون قيد الناخبين في القوائم الانتخابية إلزامياً ولا يقيد أحد في غير قائمة واحدة المادة 24 من القانون.**

تتميز القائمة الانتخابية بسمات ثلاث:

1. *وحدة القائمة*: توضع قائمة واحدة لكل قرية أو حي من مدينة في الدائرة الانتخابية، وهي تصلح لكل الانتخابات العامة من نيابية أو بلدية أو اختيارية، ويكون حق الانتخاب حقاً فردياً ينبع من صفة المواطنة على أساس من المساواة بين جميع اللبنانيين من دون أدنى تمييز.

2. *ديمومة القائمة*: تعتبر القائمة الانتخابية دائمة، وفي ذلك ينص القانون على ان: "**القوائم الانتخابية دائمة، الا انه يعاد النظر فيها دوريا وفقاً لأحكام هذا القانون**" (المادة 25). ومن المفروض ان تكون جاهزة وصالحة للاستعمال عند الحاجة. وإذا كان قد جرى خلال الأحداث اللبنانية الأليمة (1975–1980) إهمال تنظيم القوائم الانتخابية الا ان ذلك لم يخل بمبدأ الديمومة. وعمدت دوائر وزارة الداخلية الى اعادة تجهيز القوائم الانتخابية التي جرت على أساسها أول انتخابات نيابية عامة سنة 1992 بعد الأحداث.

3. *ثبات القائمة*: تضع المديرية العامة للأحوال الشخصية لكل دائرة انتخابية، قوائم انتخابية ممكننة بأسماء الناخبين وفقاً لسجلات الأحوال الشخصية. تتضمن هذه القوائم أسماء جميع الناخبين الذين بلغت مدة قيدهم في الدائرة الانتخابية سنة على الأقل بتاريخ بدء إعادة التدقيق بالقوائم الانتخابية، أي الخامس من كانون الأول من كل سنة (المادة 26).

تتضمن القوائم الانتخابية بصورة إلزامية: الاسم الثلاثي لكل ناخب وإسم والدته ورقم سجله وجنسه وتاريخ ولادته. تشطب حتماً من قوائم الناخبين أسماء الأشخاص الذين مضى على تاريخ ولادتهم مئة سنة وأكثر، إلا اذا طلب صاحب العلاقة من الوزارة إعادة قيده ضمن مهلة شهر من تاريخ نشر القوائم الانتخابية (المادة 27).

رغم ذلك تعتبر القائمة الانتخابية **ثابتة** إذ لا تستطيع الادارة تعديلها إلا خلال المدة القانونية المحددة. ويتوجب على رؤساء دوائر وأقسام النفوس أن يرسلوا سنوياً الى المديرية العامة للأحوال الشخصية بين الخامس من كانون الأول والخامس من كانون الثاني لوائح أولية تتضمن أسماء الأشخاص المسجلين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية للقيد في القوائم الانتخابية، وأسماء الأشخاص الذين سوف تتوافر فيهم هذه الشروط بتاريخ تجميد القوائم الانتخابية، وكذلك أسماء الذين أهمل قيدهم أو توفوا أو شطبت أسماؤهم من سجلات الأحوال الشخصية لأي سبب كان (المادة 29).

كما يتوجب على دائرة السجل العدلي في كل محافظة ان ترسل الى المديرية نفسها سنوياً وفي ذات المهلة لائحة بأسماء الأشخاص المحكوم عليهم بجرائم من شأنها ان تحول دون ممارستهم حق الاقتراع وفقاً للقانون (المادة 30) ويتوجب أيضاً على المحاكم العدلية وضمن المدة ان ترسل الى المديرية نفسها لائحة بالأحكام النهائية الصادرة عنها والمعلنة للافلاس الاحتيالي او الحجر (المادة 31).

في ضوء ما سبق تقوم المديرية العامة المذكورة **بتنقيح** القوائم الانتخابية بعد التدقيق فيها قبل الأول من شباط من كل سنة، ويذكر في حقل خاص من القائمة أسباب التنقيح وعمليات نقل قيد النفوس من قائمة الى أخرى، وفي حالة النقل يُذكر إلزامياً إسم المحلة في القيد ورقم السجل وتاريخ النقل. لا يعتد بأي نقل اختياري اذا حصل خلال السنة التي تسبق تاريخ بدء إعادة التدقيق بالقوائم، ولا يعتبر إختيارياً نقل القيد بسبب الزواج ويحق للزوجة الانتخاب اذا تم النقل خلال تلك السنة (المادة 32).

ترسل المديرية العامة للأحوال الشخصية قبل العاشر من شباط من كل سنة نسخاً عن القوائم الانتخابية الأولية الى البلديات والى المختارين والى مراكز المحافظات والأقضية والسفارات والقنصليات اللبنانية في الخارج لنشرها وتعميمها لاطلاع الناخبين عليها وللقيام بتنقيحها وفقاً للمعلومات الموثقة (المادة 33).

كما وان وزارة الداخلية تعلن بواسطة وسائل الاعلام ضمن المهلة نفسها عن جهوزية القوائم وتدعو للاطلاع عليها او نسخها، وتنشرها الوزارة على صفحتها على الشبكة الالكترونية،

وتصدر بها أقراصاً مدمجة يمكن لكل شخص الاستحصال على نسخ منها لقاء ثمن تحدده الوزارة (المادة 34).

ان ثبات القائمة الانتخابية، ضمن الشروط الآنفة، ان كان يحمل صفة المبدأ الأساسي الا انه لا يحول عملاً بقانون الانتخاب دون اعادة النظر سنوياً في القائمة الانتخابية. وعليه يحق لكل ذي مصلحة ان يقدم اعتباراً من العاشر من شباط من كل عام الى **لجنة القيد_المختصة** المنصوص عنها في قانون الانتخاب طلباً يرمي الى تصحيح أي خلل يتعلق به في القائمة وذلك ضمن مهلة شهر تنتهي في العاشر من آذار من السنة نفسها مع المستندات والأدلة المؤيدة لطلبه المعفي من الرسوم.(المادة 35).

ولكن ما هي لجنة القيد؟ انها لجنة ثلاثية مؤلفة من قاضٍ عامل رئيساً ومن أحد رؤساء أو أعضاء مجالس البلديات في الدائرة الانتخابية ومن موظف من الأحوال الشخصية عضوين. يلحق بكل لجنة قيد موظف او أكثر من موظفي الأحوال الشخصية بقرار من الوزير (المادة 38).

كما وتنشيء الوزارة، والتعبير الوارد في المادة غير دقيق، في كل دائرة انتخابية **لجنة قيد عليا** مؤلفة من مستشار لدى محكمة التمييز او رئيس غرفة في الاستئناف رئيساً، ومن قاضٍ عامل ومن مفتشٍ في التفتيش المركزي عضوين ومن رئيس دائرة النفوس او رئيس قسم او موظف في المديرية العامة للأحوال الشخصية. ويُعين رؤساء لجان القيد وأعضاؤها بمراسيم تصدر بناء على اقتراح وزيري العدل والداخلية والبلديات (المادة 41).

وما هي مهمات لجنة القيد فيما يتعلق بالقوائم الانتخابية ؟ تتولى لجنة القيد النظر في طلبات تصحيح القوائم الانتخابية وتصدر قرارات بذلك تبلغ من اصحاب العلاقة والمديرية العامة للأحوال الشخصية، وتكون تلك القرارات **قابلة للاستئناف** أمام لجنة القيد العليا وضمن مهلة خمسة أيام من تاريخ تبليغها باستدعاء، معفى من الرسوم ومن توكيل محام (الفقرة الاولى من المادة 39).

على انه يجدر إبداء ملاحظتين عمليتين بشأن تطبيق الأحكام السابقة:

1. *الشوائب في القوائم الانتخابية:* إن القوائم الانتخابية تتضمن كثيراً من الأخطاء التي لم تصحح من مثل احتوائها على أسماء أشخاص متوفين او على اسماء أشخاص محكومين بجرائم تحول دون قيدهم فيها.

2. عدم *اهتمام المواطنين بالقوائم:* إن نقص الحس المدني والوعي الديموقراطي عند كثير من المواطنين الناخبين يدفعهم الى عدم الاطلاع على القوائم كمراقبة ورود أسمائهم فيها خلال المهلة القانونية ويتركون الأمر ليوم الانتخاب ما يحول بينهم وبين ممارسة حقهم في الاقتراع، وان كان الأمر يتطلب ان تقوم الدوائر المعنية بشرح كيفية التنقيح والتصحيح واصولها.

فضلاً عمّا سبق بشأن حق *كل ذي مصلحة* بأن يطلب التصحيح كأن يكون سقط قيده او وقع غلط في اسمه، يحق لكل *ناخب مقيد* في احدى القوائم الانتخابية ان يطلب من لجنة القيد المختصة *شطب او اضافة* اسم أي شخص *جرى قيده او اغفل قيده* في القائمة ذاتها خلافاً للقانون. كما ويحق لكل من *المحافظ والمختار* المختص ان يمارس هذا الحق وذلك ضمن مهلة الشهر ذاتها التي تنتهي في العاشر من آذار من كل سنة. (المادة 36).

ان المادة 36 من قانون الانتخابات النيابية فتحت المجال تاليًا لطلب موضوعي (غير شخصي) لممارسة حق تصحيح أي خلل، ولم يعط ذلك الحق لوزير الداخلية كما كان الأمر في القانون السابق اذ كان يحظى بحق الرقابة والاعتراض على القائمة الانتخابية بعد انقضاء شهر على نشرها، ما كان يخشى معه من إساءة الاستعمال اذا مورس ذلك الحق حتى يوم الانتخاب لمصلحة أغراض سياسية ولخدمة انصار السلطة او مرشحين معينين، ما كان يفسد قاعدة تجميد القائمة الانتخابية التي اولاها القانون عناية كبيرة. وبذلك يكون القانون الحالي خطا الخطوة الصحيحة بهذا الشأن، بعد ان كان الحق المعطى لوزير الداخلية والبلديات موضع انتقاد شديد.

ثانياً: قوائم الناخبين غير المقيمين على الأراضي اللبنانية.

قبل صدور قانون سنة 2008 لم يكن يحق للبنانيين المقيمين في الخارج الاقتراع حيث يتواجدون وانما كان عليهم الحضور الى لبنان اذا رغبوا في الاقتراع وكانت المطالبات تتصاعد لتمكينهم من الاقتراع في ديار الاغتراب في سفارات وقنصلياته لبنان، الا ان اسباباً عديدة كانت تحول دون ذلك بعضها سياسي وبعضها اداري وبعضها يتذرع بحجة عدم تشجيع اللبنانيين على البقاء في الخارج.

احتوى قانون 2008 على فصل عاشر يتعلق باقتراع اللبنانيين غير المقيمين على الأراضي اللبنانية (المواد 104 الى 114)، ونص ذلك القانون في المادة 104 منه على انه: "يحق لكل لبناني غير مقيم على الأراضي اللبنانية ان يمارس حق الاقتراع في السفارات والقنصليات اللبنانية وفقاً لأحكام هذا القانون، **شرط ان يكون اسمه وارداً في القوائم الانتخابية** وان لا يكون ثمة مانع قانوني يحول دون حقه في الاقتراع".

ونص القانون في المادة 105 منه على ان تطبق على عملية اقتراع اللبنانيين في الخارج الأحكام العامة التي ترعى اقتراع المقيمين في لبنان. ونصت المادة 106 من القانون نفسه على ان تدعو وزارة الخارجية والمغتربين بواسطة السفارات والقنصليات اللبنانية بالطرق المناسبة اللبنانيين المتوافرة فيهم الشروط للاعلان عن رغبتهم بالاقتراع بتسجيل أسمائهم على ان لا تتعدى المهلة المعطاة للتسجيل الحادي والثلاثين من كانون الأول من السنة التي تسبق الانتخابات النيابية ويسقط بعدها حق الاقتراع في الخارج في الانتخابات النيابية التالية، وتُرسل اسماء الأشخاص المسجلين الى وزارة الداخلية التي تتثبت من ورود الاسم في القوائم الانتخابية وتنظم بعد انتهاء مهلة التسجيل **قوائم انتخابية مستقلة** لكل سفارة او قنصلية موزعة حسب الدوائر الانتخابية، على ان لا يقل عدد المسجلين في الدائرة الانتخابية الواحدة عن 200 ناخباً، وتوضع اشارة تحول دون إمكان اقتراعهم في محل اقامتهم الأصلي (المادة 107)، وتعد السفارات والقنصليات بعد ارسال القوائم الانتخابية المستقلة اليها قلم اقتراع او أكثر فيها او في أي مركز آخر مناسب في حال تجاوز عدد المسجلين في الدائرة الأربعماية (المادة 108)، ونظمت المواد /109 الى 113/ الأحكام المتعلقة باقتراع المسجلين المقيمين في الخارج، على

ان تطبق هذه الحكام في الانتخابات التي تلي انتخابات العام 2009، وذلك لتمكين الادارات المختصة من وضع الترتيبات المتعلقة بذلك، والتي سارت سيراً روتينياً بطيئاً، مع ملاحظة إقبال عدد قليل من المقيمين في الخارج على التسجيل وفقاً للقانون، ما يدل على عدم الاهتمام الكافي، الأمر الذي يحض على معرفة الأسباب ومعالجتها.

هذا وقد نصت المادة 114 من قانون 2008 على أحكام توجب على وزارة الداخلية والبلديات ان ترسل بواسطة وزارة الخارجية والمغتربين الى الممثليات اللبنانية المذكورة في الخارج القوائم الانتخابية بشكل أقراص مدمجة قبل العاشر من شباط من كل عام، وعلى وزارة الخارجية والمغتربين ان تنشر وتعمم تلك القوائم بكل الوسائل الممكنة وتدعو الناخبين للاطلاع عليها وتنقيحها عند الاقتضاء وإرسالها الى المديرية العامة للأحوال الشخصية قبل العاشر من آذار من كل سنة. تطبق على عمليات التنقيح والتصحيح الأصول والاجراءات المنصوص عنها في القانون عينه، وتجري المراسلات عبر وزارة الخارجية والمغتربين التي تحيلها الى المرجع المختص.

ثالثاً: مفاعيل القيد في القوائم الانتخابية: لا بد من طرح السؤال عن مفاعيل وآثار القيد في القوائم الانتخابية، وهي مفاعيل قانونية يمكن استخلاصها ووضعها في المبدأين التاليين:

1. لكل من قُيد اسمه في القائمة الانتخابية **حق الاقتراع**، وان جرى ذلك القيد خطأً، مع الاحتفاظ بإمكانية الملاحقة القضائية في حال وقوع جرم الغش او في حال وجود مخالفة تُقدر نتائجها وتأثيرها على الاقتراع السلطة الناظرة في الطعون النيابية وهي المجلس الدستوري، الا انه يبقى للمسجل اسمه في القائمة ان ينتخب ولا تستطيع ان تحول دون ذلك هيئة القلم، ولا يستثنى من ذلك الا الموقوف قضائياً او المجنون غير المحجور عليه والموضوع في مأوى للأمراض العقلية، مع ملاحظة خطورة هذا التدبير وإمكانية استغلاله خصوصًا ان القانون لم يشر الى ذلك. كما ولا يشترك في الاقتراع العسكريون غير المتقاعدين من مختلف الرتب سواء أكانوا من الجيش ام من قوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية ومن هم في حكمهم (المادة السادسة من القانون)، وحسنا نص القانون على عدم مشاركة العسكر بين بوضوح، بعد ان كان القانون السابق يمكنهم من الاقتراع اذا كانوا في اجازة لأكثر من شهر، وكانت المطالبات

تصر على النص قانوناً على المنع الكامل من الاشتراك حتى لمن هم في اجازة دفعاً لكل تأويل مسيء الى الديموقراطية، ولو ان بعض الآراء المخالفة تنتقد هذا التدبير.

2. للمقيد اسمه في القائمة الانتخابية **حق الانتخاب في الدائرة المقيد فيها اسمه** وحسب عملاً بالمادة 81 من القانون التي تنص في فقرتها الثالثة على انه: لا يجوز لأحد ان يقترع الا اذا كان اسمه مقيداً في **لائحة الشطب ولائحة الشطب** هذه تعدها وزارة الداخلية استناداً الى القائمة الانتخابية وترسلها الى جميع أقلام الاقتراع على الأرض اللبنانية وخارجها، وتتضمن كل لائحة شطب فضلاً عن المعلومات الواردة في القائمة الانتخابية رقم بطاقة الهوية ورقم جواز السفر في حال توافرهما بتاريخ وضع هذه اللوائح وثلاث خانات الأولى لتوقيع الناخب والثانية لتوقيع عضو القلم المكلف بالتثبت من الاقتراع والثالثة للملاحظات.

يستتبع ما سبق انه لا يحق لمن ليس مقيداً اسمه في القائمة الانتخابية الاقتراع وان توافرت فيه شروط الناخب، ذلك ان عدم القيد يشل ممارسة الحق، واذا كان الناخب مقيداً في دائرة معينة لا يستطيع بلوغها (بسبب الاحتلال او التهجير مثلاً) فلا يحق له الاقتراع حيث يقطن حالياً. لم يأخذ القانون اللبناني أصلاً بمحل السكن او محل الاقامة الفعلية كمركز للاقتراع، وقد نُقلت بعض مراكز الاقتراع الواقعة في الارض اللبنانية المحتلة الى أماكن إقامة المهجرين والنازحين في انتخابات صيف 1996 سنداً للمادة الثالثة من القانون رقم 587 تاريخ 1996/8/13. يبدو ان المشرع اللبناني يحرص على بقاء المواطنين الناخبين متعلقين بدوائرهم في مناطقهم الأصلية.

3. بمقتضى نص المادة 8 من قانون الانتخابات النيابية لا يجوز ان **يترشح لعضوية مجلس النواب الا من كان لبنانياً مقيداً في قائمة الناخبين**، ولكن يستطيع ان يترشح في أي دائرة انتخابية يختارها.

***

يتبين مما سبق ان تكوين الهيئة الناخبة أمر غاية في الأهمية في العملية الديمقراطية تمهيداً لانتخاب نواب الأمة الذين يشكلون السلطة الاشتراعية. من أجل ذلك وضع القانون أصولاً وأحكاماً من شأنها ان تجعل من لجنة قيد الأسماء الانتخابية ومن اللجنة العليا هيئتين قضائيتين

يتوافر فيهما الحد الكافي لاتمام العملية القانونية الدقيقة المتصلة بتنظيم القوائم الانتخابية على أنسب الوجوه الممكنة.

إن نظام الحكم في لبنان، بحسب أحكام الدستور، هو نظام برلماني ديمقراطي يعتمد، كما ذكرنا، مبدأ سيادة الأمة الذي يتجلى في كون الانتخابات هي الأسلوب الديمقراطي العادي والوحيد والذي أُقر بعد مخاض تاريخي طويل نسبياً ونتيجة نضال وتبلور وعي شعبي وتعلق بالحرية، الأمر الذي جعل من حق الاقتراع حقاً من حقوق المواطنية وهو يتميز **بالخصائص التالية:**

1. *الاقتراع عام* بالرغم من انه يتطلب تعيينا قانونياً دقيقاً للشروط التي تتيح للمواطن ممارسة حق الانتخاب والتمتع به فور توافر الشروط القانونية وفي طليعتها تسجيل اسمه وقيده في القائمة الانتخابية.

2. *الاقتراع مباشر* يجري على درجة واحدة من قبل الناخب المقيد اسمه في اللائحة الانتخابية، وتاليًا في لائحة الشطب المودعة قلم الاقتراع، من دون أي وساطة وخلافاً لنظام الاقتراع غير المباشر، او الجاري على درجتين، وبدون أي توكيل وتفويض.

3. *الاقتراع متساوٍ* بمعنى ان لكل ناخب مسجل اسمه في القائمة الانتخابية صوتاً واحداً خلافاً لمبدأ الاقتراع المتعدد الذي كانت تعرفه بعض الدول الأوروبية خلال تطورها الديمقراطي والذي بموجبه يُعطى الناخب الواحد عدداً من الأصوات نظراً الى اعتبارات مختلفة (مالك عقاري، رب عائلة، حامل درجات علمية، مكلف بالضرائب ...).

4. *الاقتراع فردي* بمعنى ان المواطن هو ناخب، وارد اسمه على القائمة الانتخابية، بصفته فرداً في الأمة.

5. *الاقتراع اختياري* بمعنى انه حق للناخب، له ان يمارسه او لا يمارسه وفقاً لارادته. ولم يستمر القانون الذي صدر سنة 1950 والذي جعل الانتخاب إجبارياً وتحت طائلة الغرامة النقدية يقضى بها على كل من هو وارد اسمه في القائمة الانتخابية ولم ينتخب بدون عذر شرعي، وقد ألغيت تلك الأحكام القانونية وأعيد مبدأ الانتخاب الاختياري لموافقته للديمقراطية اذ من حق الناخب ان لا يمارس حقه، وقد يُعتبر ذلك موقفاً سياسياً، وان كان في الغالب ينم عن

عدم الاهتمام بالشأن العام اذ لا تتجاوز نسبة المقترعين الفعليين نصف المسجلين في القوائم الانتخابية الا بقليل.

7. *الاقتراع شخصي* بمعنى ان على الناخب ان يحضر بنفسه للاقتراع ويوقع على الخانة المخصصة لذلك في لائحة الشطب في قلم الاقتراع ولا يجوز له ان يفوض او يوكل او ينتدب غيره لوضع الظرف المتضمن أسماء من انتخبهم في صندوق الاقتراع، مع حقه بالاستعانة بآخر في حال العجز (المادة91).

8. *الاقتراع سري* وهذه السرية عنصر جوهري من عناصر حماية الديمقراطية اذ لا حرية من دون سرية في هذا الشأن، وهي تتجلى خصوصاً في عدم اطلاع الغير على من اختارهم الناخب نواباً لكي لا يتعرض لأية ضغوط سابقة او لاحقة للانتخاب، وتتجلى السرية في المعزل الذي يدخله الناخب في قلم الاقتراع لوضع الأسماء التي اختارها ضمن المظروف المختوم الذي يعطى له من رئيس القلم حاملاً توقيع الاخير ويغلقه الناخب بنفسه (المادة90)، وكل خرق للسرية من قبيل اشتمال احدى اوراق الاقتراع على علامات تعريف تجعل هذه الأوراق باطلة (الفقرة الثانية من المادة 96 من قانون الانتخابات النيابية).

***

هكذا تتجلى أهمية تكوين الهيئة الناخبة وتاليًا القوائم الانتخابية وتتجلى ايضاً أهمية أحكام قانون الانتخابات النيابية بهذا الشأن. اشتمل قانون 2008 على إصلاحات كثيرة أدخلها في صلبه ورمت الى تحسين تكوين تلك الهيئة ولاسيما بوضع الأقراص المدمجة وامكانية الحصول عليها واتاحة الوصول والاطلاع بسهولة على الأسماء الواردة في القوائم الانتخابية على الموقع الالكتروني لوزارة الداخلية والبلديات، كما في تكوين القوائم الانتخابية للناخبين غير المقيمين على الأراضي اللبنانية. الأمل معقود عند وضع قانون جديد للانتخابات النيابية على إدخال مزيد من التدابير الاصلاحية ضماناً لتعزيز الديمقراطية، وليأتي مجلس النواب وهو مصدر السلطات الاخرى، معبرا عن ارادة الأمة. وليبقى لبنان القدوة دائماً في محيطه العربي ومشعل الحرية المضيء في هذه المنطقة من العالم المتعطشة للحرية وللكرامة الانسانية.

5

المواطن والعدالة الدستورية

الدكتور انطوان مسرّه
عضو المجلس الدستوري

1
العدالة الدستورية دعمًا للمجتمع المدني*

كيف يكون القضاء الدستوري في خدمة اوسع للمواطن في اطار تحولات اليوم في القانون والمجتمع؟ بعد الدراسة المقارنة الصادرة عن "اللجنة الاوروبية للديمقراطية من خلال القانون"، والمسماة ايضًا" لجنة البندقية"، وبعد مداخلات المشاركين في المؤتمر السادس "لجمعية المحاكم الدستورية التي تشارك في استعمال اللغة الفرنسية" ACCPUF، أعرض اطارًا مرجعيًا لاشكالية مراجعة القضاء الدستوري من قبل المواطنين من خلال الادعاء او الدفع في ضوء التحولات القانونية والاجتماعية.

* النص مقتطف وهو تعريب لمداخلة باللغة الفرنسية في المؤتمر السادس "لجمعية المحاكم والمجالس الدستورية التي تتشارك في استعمال اللغة الفرنسية" ACCPUF، حول موضوع: "المواطن والعدالة الدستورية"، مراكش، 4-2012/7/6. الدراسة الكاملة واردة في القسم الأجنبي من هذا الكتاب.

1
القانون: بين الدولنة والفردية والوظيفة الاجتماعية

ما هي التحولات التي يُسميها البعض تحديات والتي تتطلب التوسع في اللجوء الى القضاء الدستوري؟ انشئ القضاء الدستوري اساسًا في سبيل المزيد من انتظام العمل البرلماني في حين تواجه اليوم الانظمة الدستورية تحدّيين او خطرين في الانحراف:

1. خطر دولنة القانون étatisation du droit من خلال وسائل عديدة ومنها حصر مراجعة القضاء الدستوري بالاجهزة المؤسسية.

2. خطر فردنة القانون individualisation du droit من خلال فتح مجال مراجعة القضاء الدستوري للمواطنين كافة، بدون آليات تصفية، مع ما قد يستتبع ذلك من تضخم وتجاوز. مع الاقرار بضرورة ان تكون العدالة الدستورية في خدمة المواطن، تطرح المبالغة في المراجعة الفردية وانطلاقًا من الاختبار اشكاليات تنظيمية عديدة. تنمي العولمة الهويات الفردية والجماعية وايضًا الحاجة الى مزيد من الصلة الاجتماعية والتضامن. هل نحن بالفعل مجتمع؟ ما الذي يجعل من مجموعة مجتمعًا؟ ما هي الحالة التي قد نعيشها في عالم اليوم وفي ذكرى الثلاثمائة على مولد جان جاك روسو J.J. Rousseau؟ قد يعيش الانسان الحالة الطبيعية، بالمعنى الهمجي، اذا لم يترافق الوضع مع عقد اجتماعي Contrat social. لا دولنة تاليًا للقانون ولا فرديته، بل اعتماد سياق وسطي في مراجعة العدالة الدستورية يُعيد الاعتبار الى وظيفة القانون المجتمعية.

2
مراجعة هيئات المجتمع المدني

تُبرر الاعتبارات الاربعة التالية توسيع مراجعة القضاء الدستوري لصالح التنظيمات الاجتماعية mouvements sociaux، أي الاحزاب والنقابات والهيئات المهنية والجمعيات الاهلية:

1. **العولمة:** في سياق العولمة اصبحت القوى الاربعة في السياسة والمال والاعلام والانتلجنسيا كتلة واحدة متراصة يستحيل زعزعتها الا من خلال قوة خامسة مواطنية.

2. **الالتزام:** تعاني اليوم جمعيات الدفاع عن الحريات وحقوق الانسان، بعد مرحلة طويلة من المناصرة والانجازات، من تراجع الالتزام بعد رحيل الاباء المؤسسين. وقد يُفسد التنافس على تمويل برامج في الدمقرطة الاهداف السامية لوظائف الجمعيات الاهلية.

3. **وظائف النائب:** ينحو النواب الذين هم من ابرز من يحق لهم مراجعة القضاء الدستوري وفي العديد من البلدان الى تغليب اهتماماتهم الانتخابية على حساب حماية الحقوق. في كتاب جان–جاك روسو J.J. Rousseau: **العقد الاجتماعي** (1762) تحذير من الانزلاق الانتخابي: "يظن الشعب الانكليزي انه حر ولكنه مخطئ. انه ليس حرًا الا خلال فترة انتخاب اعضاء المجلس النيابي وبعد انتخابهم مباشرة يصبح عبدًا وهو لا شيء".

يمارس النواب ثلاث وظائف: التشريع ومراقبة السلطة التنفيذية والوساطة لصالح الدفاع عن حقوق مشروعة لناخبيهم. وظيفة النائب، بصفته مدافعًا عن الحقوق من خلال مراجعة دستورية من مؤسسات المجتمع المدني، تقرّب السياسة من المواطنين ومن المجتمع. يقتضي هنا ربط مراجعة هيئات المجتمع المدني بدعم نائبين او ثلاثة تجنبًا لاستغلال سبل المراجعة ولتضخم المراجعات ودعمًا للعلاقة الضرورية بين المجلس النيابي والمجتمع المدني.

4. **اللاقانون:** قد تحد التوافقات بين النخب، بخاصة في الانظمة البرلمانية المركبة التي تدمج سياقات تنافسية وتعاونية في آن (لبنان، بلجيكا...)، من المراجعات المؤسسية للمجالس الدستورية. يُستنتج من ذلك الحاجة الى اعتماد مراجعات للقضاء الدستوري خارج المرجعيات المؤسسية. يندرج في هذا الاطار الحق في لبنان في مراجعة المجلس الدستوري

لرؤساء الطوائف في الشؤون المتعلقة بالاحوال الشخصية والحريات الدينية (المادة 19 من الدستور) وحق مراجعة المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية الذي "يسهر على احترام الدستور" (المادة 49) بموجب تعديلات 1990. عندما تندرج مساومات بين النخب القممية في اللاقانون non-droit فلا يمكن الحد منها الا في سياق مشاركة مواطنية اكثر فاعلية.

المجتمع المدني بالرغم من حيويته، في ديمقراطيات قيد التحول او مُهددة، هو غالبًا عاجز عن تحقيق تغييرات تشريعية في انسجام مع القواعد الدنيا لحقوق الانسان لانه يواجه غالبًا سدودًا صلبة من التقاليد وعلاقات النفوذ.

تندرج تنمية المجتمع المدني في صلب التعديل الدستوري في المغرب. تنص المادة 33 من الدستور الجديد في المغرب على انشاء مجلس استشاري للشباب والعمل الاهلي. وقُدمت مُذكرة على اثر اجتماع ضم 163 جمعية في 2012/6/22 تنص على مساهمة المجلس في "مأسسة العمل الاهلي وانجازاته". وتنص المادة 170 على "تحفيز المشاركة في الحياة العامة".

3
العدالة الدستورية في خدمة المواطن*

في مدينة مراكش حيث يلتقي الجميع في انسانية جامعة وتناغم بين التقليد والعصرنة في "ارض تماس وحداثة"، حسب تعبير Robert Dossou الرئيس السابق لجمعية المحاكم والمجالس الدستورية التي تتشارك باستعمال اللغة الفرنسية ACCPUF، طُرحت المواضيع الأكثر آنية في العدالة الدستورية في مواجهة التحولات في القانون والمجتمع.

موضوع المؤتمر السادس، في 4–2012/7/7، بالتعاون مع المنظمة العالمية للفرنكوفونية OIF: "المواطن والعدالة الدستورية". شارك في المؤتمر رئيس المجلس الدستوري في لبنان الدكتور عصام سليمان وكاتب هذا المقال العضو في المجلس الدستوري.

* النص هو خلاصة توليفية للمؤتمر السادس "لجمعية المحاكم والمجالس الدستورية التي تتشارك باستعمال اللغة الفرنسية" ACCPUF، مراكش، 4-2012/7/7.

كيف تكون العدالة الدستورية في خدمة المواطن في اطار تحوّلات القانون والمجتمع؟ يُصادف انعقاد المؤتمر الذكرى الخامسة عشرة لإنشاء الجمعية الفرنكوفونية. عُقد المؤتمر برعاية عاهل المغرب محمد السادس الذي رسم، في رسالته الافتتاحية، اطارًا تبويبيًا للموضوع في سبيل "ديناميكية جديدة في ضوء تحوّلات القانون الدستوري اليوم". ووصف رئيس المجلس الدستوري المغربي ورئيس جمعية ACCPUF الجديد، محمد اشركي، الموضوع بأنه "أساسي وراهن في سبيل تبادل خبرات حيث ان العدالة الدستورية بناء مستمر".

يهدف المؤتمر، في ضوء التوسُّع في وصول المواطنين مباشرة أو عن طريق الدفع الى القضاء الدستوري، الى تحديد ملامح "ديمقراطية دستورية مواطنية" (عباللطيف المنوفي) وكي تكون "المجالس الدستورية فاعلاً مباشرًا في حماية حقوق الإنسان وتكريس سمو الدستور وتنقية التشريعات من عناصر دخيلة لا دستورية" (Robert Dossou، بنين) و"طرد العناصر غير الدستورية من خلال دينامية محركها الأفراد" (Jean du Bois de Godusson، فرنسا).

تُغني وتُكمّل الخبرات في أكثر من 17 دولة، والتي عُرضت في المؤتمر السادس للجمعية التي تضم 42 بلدًا، الدراسة التي وضعتها اللجنة الاوروبية للديمقراطية من خلال القانون او لجنة البندقية الممثلة بـ Schnutz Rudolf Durr وبعنوان: "المواطن والعدالة الدستورية". إنها بشكل خاص خبرات البلدان التالية: اندورا، النمسا، بنين، كامبوديا، كندا، شاطئ العاج، فرنسا، غابون، هنغاريا، أندونيسيا، لبنان، لومي، المغرب، موريتانيا، البرتغال، السنيغال، سويسرا... (باوباكير عيسى عبد الرحمن، محمد محفوض، Frédéric Joel Aivo، Sam Ok Ek، محمد أمين بن عبدالله...).

تمحورت الأبحاث والمناقشات في مسارين: التحوّلات التي تبرر اليوم التوسُّع في مراجعة القضاء الدستوري لفاعلين غير مؤسسيين، واشكاليات تنظيم المراجعات المباشرة أو غير المباشرة من المواطنين.

ما هي المبررات الراهنة؟ تتضمن العدالة الدستورية في جوهرها وهدفيتها "بُعدًا مواطنيًا" (Isaac Yankhoba Ndiaye، السنغال)، ما يتطلب الولوج الى "أبعد من الفاعلين في المؤسسات الرسمية" (Francis Wodie، شاطئ العاج). تواجه اليوم العدالة الدستورية التي

أنشأت في سبيل انتظام الأنظمة البرلمانية والعلاقات بين الأكثرية والأقلية مُعضلات "التقاعس الإرادي لدى الفاعلين في المؤسسات institutionnels عن اللجوء إلى العدالة الدستورية، وكذلك مفاعيل غير دستورية تظهر بعد ابرام التشريعات، ومخاطر لا عدالة دستورية، مما ينمي ضرورة "تحول الدستور الى كتاب يومي مواطني" (Isaac Yankhoba NdiayeK، السنيغال).

لوحظ أيضًا أن "الأكثرية والأقلية تتفقان على عدم اللجوء إلى المجلس الدستوري" (Jean-Louis Debré، فرنسا). ويُبرر التوسُّع في المراجعة التواطؤ بين أكثرية ومعارضة (وهل يصلح عندئذ استعمال عبارة "معارضة"؟) "لعدم مراجعة المجلس الدستوري" وتوافقات بين النخب في إطار مساومات خارج القانون non-droit، والظاهرة النابعة من العولمة في تجمُّع القوى الأربع في السياسة والمال والإعلام والأنتلجنسيا في كتلة واحدة متراصة. يُنمي كل ذلك الحاجة إلى قوة خامسة مواطنية.

ما هي الأطر الناظمة للمراجعات المواطنية؟ تتدرج المراجعات المواطنية عن طريق الإدعاء أو الدفع في صلب فلسفة القانون. طُرحت المعضلة بشكل براغماتي وثنائي: هناك مخاطر في حال فتح واسع لطرق المراجعة ومخاطر أيضًا في حال الإغلاق المطلق (Lorenz Meyer، سويسرا).

تتدرج شدة الإغلاق وحصره في الهيئات المؤسسية في سياق دولنة القانون étatitation du droit. أما فتح مجال المراجعة فقد يؤدي إلى تفريد القانون individualisation du droit على حساب الصلة الإجتماعية والنظام العام والمصلحة العامة. يُعبر عن الفردانية القانونية اليوم في العائلة والمدرسة حيث يعتد الاولاد دائمًا بطلب حقوقهم دون مقابل: لي الحق، لك الحق...! ليس هذا المنحى حقوقيًا. تضمن القاعدة الحقوقية مصالح الأفراد وتنظم أيضًا علاقة. القانون **هو** في جوهره علاقة. كيف نعمل تاليًا اليوم على "تصريف التضامن" (Robert Dossou، بنين).

عُرض بُعد مستحدث في التقرير اللبناني وهو منح مؤسسات المجتمع المدني حق مراجعة القضاء الدستوري، من خلال الجمعيات والهيئات النقابية والمهنية، في سياق استعادة الوظيفة المجتمعية للقانون. المجتمع المدني اليوم، بالرغم من رسوخه في قلب المجتمع، هو غالبًا

عاجز في ديمقراطيات قيد التحول او ديمقراطيات مهددة في تحقيق تغيير في التشريعات انسجامًا مع حقوق الانسان تجاه متاريس تقليدية صلبة وشبكة علاقات نفوذ.

ان لجوء المواطنين بطريقة الإدعاء أو الدفع إلى القضاء الدستوري مُعترف به اليوم في غالبية البلدان، وحتى في أكثر الدول العربية باستثناء لبنان. النموذج المعياري الأكثر دلالة، خارج سياق المراجعة الشعبية المفتوحة والشكوى، هو الدفع بحسب النظام الفرنسي الجديد QPC مع آليات غربلة. يتميّز النهج الفرنسي الجديد اليوم "ببساطته وسرعته وفاعليته وادارته بشجاعة وحكمة ومسؤولية تجنبًا لعدم الإستقرار الإجتماعي والحقوقي" (Jean-Louis Debré، فرنسا).

ذُكرت حالتان في فرنسا: التوقيف الإحتياطي والإستشفاء بموافقة المريض، مع التمييز في ما يتعلق بمفاعيل القرارات بين القوانين الإجرائية والقوانين الأساسية. يتبيّن من الإختبار أن "الدفع بعدم دستورية القانون على الطريقة الفرنسية يلبي حاجة في منظومة حقوقية راهنة" (Jean-Louis Debré، فرنسا). وتمّ الربط بين توفُّر مصفاة والسرعة في إصدار الأحكام، حيث أن التأخير يمس بالشرعية وبالأمان التشريعي. قرارات المحكمة الدستورية الفدرالية في سويسرا هي أيضًا مُعبّرة من خلال "حصانة القوانين الفدرالية" (Lorenz Meyer، سويسرا) ضمانًا لوحدة الفدرالية تجاه أي مسعى توحيدي قسري. في حالات أخرى "الممارسات متعددة" (Adama Kpodar، لومي) مع احتمالية "تضخم" (Marie-Madeleine Mborantsuo، غابون) و"اختناق" (Peter Kovacs، هنغاريا)، و"ميكرو دستورية"(Jean-Louis Debré، فرنسا) وشعبوية قضائية.

طرح السؤال: ألا تؤدي المصفاة في حالة الدفع إلى انعدام الشكوى؟ كان الجواب ان محكمة التمييز ومجلس شورى الدولة في فرنسا لا "يستطيعان الى ما لا نهاية وبدون معايير رفض تحويل الدفع إلى المرجعية الدستورية". يصدر المجلس الدستوري الفرنسي حوالي 300 قرار سنويًا. والمحكمة الفدرالية السويسرية تصدر حوالي 7000 قرار سنويًا.

تفرض اعتبارات أخرى اجراءات في سبيل ضمان الحقوق الإقتصادية الإجتماعية (Laurence Burgogue-Larsen، اندورا). المراجعة المواطنية وفي المجتمعات ذات التقليد الحقوقي البريطاني هي أكثر توسعًا، "ما يسمح للقضاء بالإسهام في تطوير القانون" (Marie

Deschamps، كندا). مداخلات عديدة حملت العنوان التالي: "المواطن حجر الأساس في العدالة الدستورية" (Theodore Holo، بنين).

***

لا يقتصر طبعًا المسار الديمقراطي على اعتماد وسيلة الادعاء او الدفع ولكن، بفضل المراجعة المواطنية، تم "اغناء العلاقة بين القاضي والمواطن وبين المواطن والقاضي" (Jean du Bois de Gaudusson، فرنسا).

6

قوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في قرارات مجلس شورى الدولة

قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12 نموذجاً

الدكتور طارق المجذوب

قاضٍ في مجلس شورى الدولة

مدخل

1. الصفة المُبْرَمَة لقرارات المجلس الدستوري
2. قوّة القضيّة المُحْكَمَة (أو قوّة القضيّة المَحْكوم بها) لقرارات المجلس الدستوري
3. الصفة الإلزاميّة لقرارات المجلس الدستوري
4. قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12
   أ – تسلسل النصوص القانونيّة ذات العلاقة وتداخلها
   ب – حيثيّات قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27
   ج – تشكيكٌ بقوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرار المجلس الدستوري
   د – فهمٌ مُلتبسٌ لنظريّة القانون الحاجب
5. الإنفتاح والتكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة

خاتمة

***

«تُواجه الدولة، منذ أنْ تكوَّنت بشكلها الذي نعرفه اليوم، مشكلاتٍ عدّة، لعلّ أهمّها ذلك الصراع بينها، باعتبارها آلةً حاكمةً، وبين مواطنيها، باعتبارهم شعباً يخضع لسلطانها أو حكمها.

وجوهر الصراع يكمن في رغبة المحكومين [الراغبين] في وضع حدٍّ لطغيان الحكّام [الراغبين في الإستئثار بالسلطة] (...) والحيلولة دون انحرافهم أو طغيانهم. وهذه القواعد تُعرف بالقواعد الدستوريّة، (...)، أو الدستور»[1].

من فكرة سيادة الدستور وتفوّقه كان مبدأ سموّ الدستور. «ومن سموّ الدستور انطلقت نظريّة الرقابة على دستوريّة القوانين التي تقول (...) بوجوب توافق القوانين العاديّة مع نصِّه وروحه»[2].

وإذا كانت السِّمة البارزة للرقابة الدستوريّة تكمن في تأمين خضوع القوانين العاديّة لأحكام الدستور، أي في مُراقبة أعمال البرلمان، فإنّ هذه الرقابة لم تتجسَّد في نصّ دستوري واضح[3] في لبنان إلاّ مع قيام الجمهوريّة الثالثة في العام 1990[4]. وفي 1993/07/14، صدر قانون بإنشاء المجلس الدستوري وتحديد اختصاصه[5]. الهدف من إنشاء المجلس الدستوري في لبنان كان، في الظاهر، إقامة دولة الحق والمؤسَّسات[6].

---

[1]. د. محمد المجذوب، **القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان [وأهمّ النظم الدستوريّة والسياسيّة في العالم]**، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، 2002، ص 79.

[2]. المرجع ذاته، ص 80.

[3]. لمزيد من المعلومات حول المادة 102 من الدستور.

Edmond Rabbath, *La Constitution libanaise – Origines, textes et commentaires*, Publications de l'Université Libanaise – Section des études juridiques, politiques et administratives, Beyrouth, 1982, pp. 521-522.

[4]. يعتبر بعض الفقهاء أنّ النظام السياسي في لبنان مرّ بثلاث مراحل دستوريّة:

1926 – 1943: الجمهوريّة الأولى أو نظام الإنتداب الفرنسي.

1943 – 1990: الجمهوريّة الثانية أو مرحلة الإستقلال.

1990 حتى اليوم: عهد الجمهوريّة الثالثة الحاليّة، أو نظام ما بعد الطائف.

[5]. قانون إنشاء المجلس الدستوري (القانون رقم 250 تاريخ 1993/07/14، وتعديلاته). أهمّ التعديلات حتى الآن هي: القانون رقم 305 تاريخ 1994/03/21، والقانون رقم 150 تاريخ 1999/10/30، والقانون رقم 650 تاريخ 2005/02/4، والقانون تاريخ 2006/06/9، والقانون رقم 43 تاريخ 2008/11/3.

[6]. لمزيد من المعلومات حول دور القضاء الدستوري في ترسيخ وإرساء دولة الحق من الناحيتين الشكليّة والجوهريّة: العميد الدكتور أمين عاطف صليبا، **دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون: دراسة مُقارنة**، المؤسَّسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2002، ص 151–233 و 235–456.

نصَّت المادة 13 من قانون إنشائه[7] على ما يلي:

«تتمتَّع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوّة القضية المُحْكَمَة. وهي مُلزِمَة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائيّة والإداريّة.

إنّ قرارات المجلس الدستوري مُبْرَمَة، ولا تقبل أيّ طريق من طُرُق المراجعة العاديّة أو غير العاديّة».

أمّا قانون نظامه الداخلي[8]، فقد نصَّ في مادته 51 على أنّ «قرارات المجلس الدستوري مُبْرَمَة، ولا تقبل أيّ طريق من طرق المراجعة، العاديّة وغير العاديّة». في حين نصَّت المادة 52 على أنّه «تتمتَّع قرارات المجلس الدستوري بقوّة القضيّة المَحْكوم بها، وهي مُلزِمَة لجميع السلطات العامّة، وللمراجع القضائيّة والإداريّة، وتُنشر في الجريدة الرسميّة».

هكذا نرى أنّ موضوع قوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري، يتعلَّق بشكل مُباشر بقانونيْ إنشاء المجلس الدستوري ونظامه الداخلي. وكان من الأسلَم، قانوناً، لو استُهِلَّت المادة 13 من قانون إنشائه بالحديث عن الصفة المُبرَمَة لقراراته، ومن ثمّ الحديث عن تمتُّع هذه القرارات بقوّة القضيّة المُحْكَمَة؛ لأنّ صفة الإبرام هي التي تجعل القرارات مُتمتِّعة بقوّة القضيّة المَحْكوم بها، وليس العكس.

---

[7]. لمزيد من المعلومات حول القيمة القانونيّة للنصوص المُتعلِّقة بالمجلس الدستوري:

Tarek Majzoub et Fabienne Quilleré-Majzoub, « La suprématie de la Constitution au Liban », *Revue Juridique de l'Ouest* (*RJO*), 1998/2, pp. 241-253.

كتاب: د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 479.

[8]. قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري (القانون رقم 243 تاريخ 2000/08/7، وتعديلاته). أهمّ التعديلات حتى الآن هي: القانون رقم 650 تاريخ 2005/02/4، والقانون رقم 43 تاريخ 2008/11/3.

نُكرِّر القول هنا إنّ قرارات المجلس الدستوري مُبْرَمة (أي نهائيّة لا تقبل أيّ طريق من طرق المراجعة العاديّة أو غير العاديّة، أي غير قابلة للطعن على الإطلاق)، وتتمتّع بقوّة القضيّة المُحْكَمَة (أو قوّة القضيّة المَحْكوم بها). وهي «مُلزمةٌ لجميع السلطات العامة[9] وللمراجع القضائيّة والإداريّة».

«أُثيرت المُشكلة في فرنسا في الفقه والاجتهاد حول مضمون هذه المادة [أي المادة 13 من القانون 93/250[10]]، وهي مأخوذة عن القانون الأساسي الخاص بالمجلس الدستوري، خاصّة لجهة قرارات المجلس الدستوري التي تشترط، مع إقرارها دستوريّة قانون مطعون فيه أمامها، تفسيراً مُعيّناً أو توجيهيّاً. ففي هذه الحالة كيف يُمكن إعمال المادة 13 لجهة التزام المحاكم على أنواعها بقرار المجلس الدستوري، بالرغم من أنّ الاتجاه العام هو نحو التقيُّد بقرارات المجلس الدستوري»[11].

لدى البحث في قوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في مجلس شورى الدولة تُطرح عدّة أسئلة مُهمّة هي: ما هي الصفة المُبْرَمة لقرارات المجلس الدستوري؟ وما المقصود بقوّة القضيّة المُحْكَمة (أو قوّة القضيّة المَحْكوم بها) لقرارات المجلس الدستوري؟ وما المقصود بإلزاميّة قرارات المجلس الدستوري تجاه الجميع؟ وكيف فَسَّر قرار مجلس القضايا في مجلس شورى الدولة هذه الإلزاميّة؟ وهل من تعاون مُمكن بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة؟

---

[9]. تشمل عبارة «جميع السلطات العامة»، كما هو معلوم، السلطات التشريعيّة (أو مجلس النواب) والتنفيذيّة (أو السلطة الإجرائيّة أو الحكومة) والقضائيّة (القضاء العدلي، والقضاء الإداري، والقضاء السياسي، والقضاء العسكري، والقضاء المذهبي...). وبالتالي تكون عبارة «المراجع القضائيّة والإداريّة» تكراراً لما سبق أن ذُكر مع أنّ استعمالها غير مُوفَّق.

[10]. يتبيَّن لدى المُقابلة بين هذه المادة من قانون إنشاء المجلس الدستوري والمادة 62 من الدستور الفرنسي لعام 1958 أنّ هذين النصّين يحملان مضموناً مُشابهاً. جاء في الفقرة الثالثة من المادة 62 من الدستور الفرنسي:
« Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

[11]. د. زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني** [نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري – المؤسّسات الدستوريّة]، المجلّد الثاني، لا دار نشر، 2006، ص 1101–1102.

إنطلاقاً من الدستور اللبناني، ومن الواقع الفقهي والإجتهادي في مجاليْ القانون الإداري والقانون الدستوري، فإنّنا نَسْتَحْسن تقسيم البحث إلى **خمسة أقسام:** الصفة المُبْرَمَة لقرارات المجلس الدستوري، وقوّة القضيّة المُحْكَمة (أو قوّة القضيّة المَحْكوم بها) لقرارات المجلس الدستوري، وإلزاميّة قرارات المجلس الدستوري تجاه الجميع، وقرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) رقم 672 تاريخ 2010/07/12، والتعاون أو التكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة.

لن يحول تقسيم البحث على هذا الوجه دون الإشارة إلى نقاطٍ أخرى لا تدخل في نطاق أي منها ولكنّها تفرض نفسها كنقاط مُكمِّلة.

آثرنا اتِّخاذ الواقع الفرنسي نموذجاً، خصوصاً وأنّ النظام الديموقراطي البرلماني المُعتمد في فرنسا يُتيح المُقاربة بين المثال والواقع. وعندما نُمعن النظر في المادة 19 من الدستور[12]، وفي قانون إنشاء المجلس الدستوري[13] وقانون نظامه الداخلي[14]، نجد أنّ الأحكام الواردة فيها مُستوحاةٌ ومُستقاةٌ من الباب السابع (المواد 56–63) المُتعلِّق بالمجلس الدستوري في الدستور الفرنسي، الصادر في 1958/10/4[15]، ومن المرسوم التنظيمي الصادر في 1958/11/7، والذي يحمل صفة القانون العضوي Loi organique (أو الأساسي) ويُنظِّم عمل المجلس الدستوري، وكذلك من المرسوم التنظيمي الصادر في 1959/02/4، والذي أدخل تعديلاً على المرسوم السابق[16].

---

[12]. د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 453–456 و460–461.

[13]. راجع الهامش رقم 05، المذكور آنفاً.

[14]. راجع الهامش رقم 08، المذكور آنفاً.

[15]. نصّ الدستور الفرنسي:

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf.

[16]. نصّ إنشاء المجلس الدستوري الفرنسي:

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/textes/ordonnance58_1067.pdf.

لا يسعنا في البداية إلاّ القول بأنّ العودة إلى الدستور الفرنسي والفقه والإجتهادات الفرنسيّة لا تهدف إلى الإنطلاق من نصوص وضعيّة غير قابلة للتطبيق على الأوضاع الناشئة في لبنان، فسيتمّ ذلك بمقدار تعبيرها عن مبادئ عامّة راسخة في القانونين الإداري والدستوري وبمقدار انسجامها مع الواقع اللبناني[17]؛ وهذا مع التنويه بأنّ الأولويّة في التعليل ستكون مُستندة بالفعل إلى القانون اللبناني وما حوله من فقه ومبادئ عامّة واجتهاد.

نلتزم في البحث، منذ البداية، منهجًا علميًا خالصًا يجتنب النزوع النظري قدر المُستطاع لينطلق من النصوص المُعدَّة للتطبيق في لبنان، ومن كيفيَّة تطبيقها، كُلَّما صحّ الوقوف على قرار أو حكم قضائي ذي صلة بالمسألة المطروحة، أو على إيضاح فقهي (رأي أو استشارة، مثلاً) قد يُسهم في بلورة الوجوه العمليّة في النصّ القانوني.

1
الصفة المُبْرَمَة لقرارات المجلس الدستوري

من المعلوم، بحسب نظريّة الأحكام[18]، أنّ الغاية، التي يرمي إليها أصحاب الحق في الطعن في عدم دستوريّة القوانين هي صُدور قرارٍ في المراجعة من قِبَل المجلس الدستوري.

---

[17]. للنصوص الفرنسيّة أهميَّتها في لبنان لأنّ مُعظم قوانينه وُضِعت، بداية، باللُّغة الفرنسيّة ونُقِلت، لاحقاً، إلى العربيّة. يُعتبر الرجوع إلى الأصل الفرنسي مُستحسناً لأنه أفضل بكثير من الترجمة العربيّة، سواء أكان ذلك من حيث إظهار نيَّة المُشرِّع أو من حيث دقَّة الصياغة وجزالة العبارة أو ضبطها. كثيراً ما يكشف النصّ الفرنسي عمّا يشوب الترجمة من نقص أو سهو أو تحريف، كما يوضح ما غمض في النص العربي. سنكتفي، للدلالة على ما نقول، بالإشارة إلى مُصطلحين قانونيّين فرنسيّين غايرَيْن(لم يعد القانون الفرنسي يُميِّز بينهما) على علاقة بموضوع بحثنا، هما: Force de la chose jugée و Autorité de la chose jugée. المُقابل العربي للعبارة الأولى، هو: قوّة القضيّة المَحْكوم بها، أو قوّة القضيّة المُحْكَمَة، أو قوّة القضيّة المقضيَّة، أو قوّة الشيء المُقْضَى به، أو الأمر المَقْضي. المُقابل العربي للعبارة الثانية، هو: حُجيِّة القضيّة المَحْكوم بها، أو حُجيِّة القضيّة المُحْكَمَة، أو حُجيِّة الأمر المَقْضي. الفرق بين العبارتين في لبنان بيِّن. راجع ما سيأتي بيانه في القسم الثاني من هذا البحث.

[18]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع:
Jean Vincent, *Précis de procédure civile*, 25e éd., Dalloz, 1999, pp. 835-846.

ويتَّخذ المجلس قراره بأكثريّة سبعة أعضاء على الأقل في المراجعات المُتعلِّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوَّة القانون. ويصدر القرار فاصلاً في موضوع المُراجعة المطروحة على المجلس[19].

أنّ القرار يَصدر عن «هيئة دستوريّة مُستقلّة ذات صفة قضائيّة»[20]، فإنّه يُعتَبر قراراً قضائياً، من نحوٍ أوّل، فاصلاً في مراجعةٍ قائمة لديه، من نحوٍ ثانٍ.

«والحقيقة أنّ الدستور، في مادته التاسعة عشرة، لم يُحدِّد طبيعة المجلس، ولم يتمكَّن المُشترع من تبديد الغموض الذي اكتنف هذه الطبيعة عندما اكتفى بالنص، في قانون الإنشاء، على أنّ المجلس "هيئة مُستقلّة» »[21]. وكانت المادة الأولى القديمة من هذا القانون تنصّ على أنّ «المجلس الدستوري هيئة مُستقلّة، مقرّها بيروت». وجاء القانون رقم 516 تاريخ 1996/06/6 ينصّ، كذلك في مادته الأولى، على أنّ المجلس الدستوري هيئة دستوريّة مُستقلّة ذات صفة قضائيّة». وتبنّى القانون رقم 150 تاريخ 1999/10/30 الصيغة الأخيرة، دون الإشارة إلى مقرّ المجلس، وذلك بسبب انتقاله إلى خارج محافظة بيروت. وكان لقانون النظام الداخلي للمجلس الفضلُ في حسم الأمر، فالمجلس الدستوري «هيئة دستوريّة مُستقلَّة ذات صفة قضائيّة. «واعتبار المجلس هيئة دستوريّة مُستقلَّة ذات صفة قضائيّة يُفيد أنّ المجلس مُستقلٌ عن وزارة العدل وهيئاتها القضائيّة، أي أنه ليس جزءاً من التنظيم القضائي. ولكن هذه الاستقلاليّة لا تنفي عنه الصفة القضائيّة ولا تُجرِّد طبيعته من الطابع السياسي الذي يتجلّى في كيفيّة

---

[19]. لمزيد من المعلومات حول موضوع الصفة المُبْرَمَة لقرارات المجلس الدستوري.

- Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 6e éd., Montchrestien, 2001, pp. 162-166.

- Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, L.G.D.J.-Delta, 2004, pp. 122-123.

وكذلك رسالة دكتوراه:

Wassim Mansouri, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Liban*, thèse, dir. Dominique Rousseau, Université de Montpellier I, [S.l.] : [s.n.], 2001.

ويُمكن أيضاً مُراجعة:

Louis Favoreu, « La décision de constitutionnalité », *Rev. inter. de droit comparé*, 1986, pp. 624-633.

[20]. الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون إنشاء المجلس الدستوري.

[21]. راجع: د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 481.

تشكيله (تعيين أعضائه من قِبَل مجلس النواب ومجلس الوزراء). ويبدو أنّه روعي في هذا التشكيل عنصر التوازن بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة»[22].

القرار الصادر عن المجلس الدستوري هو قرارٌ نهائي Décision définitive يَفصل في الطعن المعروض عليه، فيستنفد سلطته بشأنه، وتخرج المُنازعة بالتالي من يدِه Déssaisissement du Conseil (أو تُرْفَع يَد المجلس عن النزاع). هذا ما أيَّده السواد الأعظم من الفقهاء في ميدان أصول المحاكمات المدنيّة[23].

عرَّفت المادة 553 من قانون أصول المحاكمات المدنيّة في لبنان الحُكم النهائي Jugement définitif بأنّه الحُكم «الذي يفصل في أصل النزاع (...) ويكون نهائياً بالنسبة لِما فَصَل فيه»، وهو «يُخْرِج القضية من يدِ المحكمة»[24].

«ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ هناك من يخلط بين الحُكْم النهائي Jugement définitif والحُكْم المُبْرم Jugement irrévocable، فيستعملون عبارة نهائي بدلاً من مُبْرَم، علماً بأنّ الحُكْم المُبْرَم هو ذلك الذي لم يعد قابلاً لأيّ طريق من طرق الطعن العاديّة وغير العاديّة، في حين أنّ الحُكْم النهائي قد يكون قابلاً للطعن بالطرق المذكورة، حسب الجهة التي صدر عنها، فإذا لم يعد قابلاً للطعن بطرق الطعن العاديّة يُصبح قراراً قطعياً مُتمتِّعاً بقوّة القضيّة المَحْكوم بها، وإذا لم يعد قابلاً للطعن بطرق الطعن العاديّة وغير العاديّة يُصبح قراراً مُبْرماً irrévocable، وبالطبع مُتمتِّعاً بقوّة القضيّة المَحْكوم بها»[25].

---

[22]. المرجع ذاته، ص 481–482. على العكس من ذلك فإنّ د. محمد رفعت عبد الوهاب يجزم بأنّ المجلس الدستوري هيئة قضائيّة وليست سياسيّة (كتابه: **رقابة دستوريّة القوانين والمجلس الدستوري في لبنان**، الدار الجامعيّة، بيروت، 2000، ص 382–389).

[23]. راجع، مثلاً، كتاب:

Jean Vincent, *Précis de procédure civile*, 25e éd., Dalloz, 1999, pp. 218-234.

[24] نرى ضرورياً إثبات نصّ المادة 553 التي تقول:

«الحكم النهائي هو الذي يفصل في أصل النزاع كما هو مُحدَّد في المادة 365، أو الذي يفصل في جهة من جهاته أو في دفع أو دفاع مُتعلِّق به ويكون نهائيّاً بالنسبة لِما فصل فيه. الحُكم النهائي يُخرج القضيّة من يد المحكمة.

يكون الحُكم النهائي قطعيّاً عندما لا يكون أو لم يعد قابلاً للطعن بطرق الطعن العاديّة.

ويكون الحُكم باتّاً – أو مُبرماً – إذا لم يعد قابلاً للطعن بأي طريق من طرق الطعن العاديّة وغير العاديّة.»

[25]. د. مروان كركبي، **أصول المُحاكمات المدنيّة والتّحكيم**، المجلَّد الثاني، الطبعة الخامسة، توزيع المنشورات الحقوقيّة صادر، بيروت، لا تاريخ، ص 156.

الحُكم النهائي يُمكن، إذاً، أن يكون قطعيّاً En dernier ressort ، بحيث تنقطع به الخصومة التي كانت قائمة أمام المجلس، فلا يكون الحُكم، تبعاً للمادة 553 من أصول المحاكمات المدنيّة، قابلاً أو لم يَعُدْ قابلاً للطعن Non susceptible de recours بطرق الطعن العاديّة Voies de recours normales (أي الإعتراض، والإستئناف). كما يُمكن أن يكون الحُكم النهائي مُبرماً أو باتّاً Irrévocable إذا لم يَعُدْ قابلاً للطعن بأي طريق من طُرُق الطعن، العاديّة (أي الإعتراض، والإستئناف) وغير العادية Voies de recours extraordinaires (أي اعتراض الغير، وإعادة المحاكمة، والتمييز)[26]. هذا ما نصَّت عليه الفقرة الثالثة من المادة 553 من قانون أصول المحاكمات المدنيّة[27].

بالعودة إلى قانون إنشاء المجلس الدستوري وقانون نظامه الداخلي، يتبيَّن أنّ المشرِّع أسبغَ على قراراته صبغَة القرار المُبْرَم (أو الباتّ)، واعتبره غير قابل للطعن بأي طريق من طرق الطعن العاديّة أو غير العاديّة Non susceptible d'aucun recours . هذا ما يُفسِّر لفظة «مُبْرَمَة» الواردة في الفقرة الثانية من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري في لبنان.

يُفضي استنفاد طرق المراجعة غير العاديّة Epuisement des voies de recours extraordinaires إلى تأمين ثبات Immutabilité قرارات المجلس الدستوري، من خلال رَفْع يَد المجلس عن النزاع. هذا ما يُفسِّر تَمتُّع قراراته المُبْرَمة بقوّة القضيّة المَحْكوم بها.

فما المقصود بقوّة القضيّة المُحْكَمَة (أو قوّة القضيّة المَحْكوم بها) لقرارات المجلس الدستوري؟

---

[26]. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع كتاب:
Daniel TOMASIN, *Essai sur l'autorité de la chose jugée en matière civile*, LGDJ, 1975.

[27]. لمزيد من المعلومات حول أنواع الأحكام، د. مروان كركبي، مذكور سابقاً، ص 149–158.

2

قوّة القضيّة المُحْكَمَة (أو قوّة القضيّة المَحْكوم بها) لقرارات المجلس الدستوري

تسنّى للمجلس الدستوري الفرنسي وَضْع اللَّبِنات الأولى لإعطاء الوصف القانوني لقراراته أو تكييفها[28] طالما أنّ المادة 62 من الدستور لم تُشِر إلى تمتُّع قراراته بقوَّة القضيّة المَحْكوم بها، فتحدَّث، في بداية الأمر، عن قرارات مُتمتِّعة بحُجيّة الشيء المَحْكوم به Autorité de chose décidée[29].

انتقد البعض[30] هذا الإلتفاف أو التحايل اللَّفظي، مُشيراً إلى أنه بمُجرَّد أن يكون القرار مُبرماً، غير قابل لأيّ طريق من طُرق الطعن، فإنّه يُصبح، تالياً، مُتمتِّعاً بقوّة القضيّة المُحْكَمة

---

[28]. راجع قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

Conseil constitutionnel français (*Cons. const. fr.*), décision 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Libertés d'association*, *Recueil des décisions du Cons. const.* (*Rec.*), p. 29.

[29]. أشار أحد المعاجم القانونيّة إلى عدد من المُفردات العربيّة المُقابلة للعبارة الفرنسيّة، منها: حُجيّة الشيء المَحْكوم به، أو قوّة القضيّة المقضيَّة، أو قوّة القضيّة المَحْكوم فيها (**مُفردات اللّغة القانونيّة: فرنسي – عربي – إنكليزي**، هاشيت أنطوان ودالُّوز، بيروت، 2010، ص 67).

[30]. راجع ما كتبه Jean Rivéro:

« (…) il semble impossible, tout d'abord, de refuser aux décisions prises par le Conseil constitutionnel (…) le caractère juridictionnel, entraînant pour elles, non l'autorité de chose decidée (…) mais, dès lors que la décision, aux termes de l'article [de la Constitution française], n'est susceptible d'aucun recours, et s'impose aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles, l'autorité de la chose jugée, et même l'autorité absolue » (Jean Rivéro, « Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République : une nouvelle catégorie constitutionnelle ? », *Dalloz*, 1972, chron., p. 268 (Observations sous *Cons. const. fr.*, décision 71-44 DC du 16 juillet 1971, *op. cit.*).

(أي بقوّة القضيّة المَحْكوم بها) التي تغدو مُطلقة (أي تحوز حُجيّة مُطلقة[31] Autorité absolue) تجاه السلطات العامة والمراجع القضائيّة والإداريّة[32].

بالفعل، كان هذا اللّعب على الألفاظ غير مُستحبّ لأنّه يُناقض طبيعة المجلس الدستوري كهيئة ذات صفة قضائيّة. تُفضي مثل هذه الطبيعة إلى القول، إنّه يفصل في النزاعات قضائياً Il statue juridictionnellement ، كما سبق بيانه، وبأنّ قراراته مُبرمة تتمتَّع «بمفعول تجاه الجميع» Effet erga omnes [33]، أي تجاه الأفراد والمؤسسات والسلطات والمراجع الذين لم يكونوا فرقاء أو مُمثَّلين في النزاع (أو المراجعة).

---

[31]. هو «اعتبار الحُكم الصادر في نزاع حُجّة قِبَل الكافة، ولو لم يكونوا مُمثّلين في الدعوى التي صدر فيها الحُكم، ومن ذلك الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإداريّة» (**مجمع اللغة العربيّة، معجم القانون**، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميريّة، القاهرة، 1999، ص 464).

[32]. لمزيد من المعلومات حول قوّة القضيّة المَحْكوم بها، النسبيّة والمُطلقة، د. يوسف سعدالله الخوري، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، الطبعة الثانية، لا دار نشر، 1998، ص 245–248. ويُمكن أيضاً مراجعة الجزء الثاني من كتابه، ص 286–248 (قرارات القضاء الإداري التي تتمتَّع بالحجيّة المُطلقة للقضيّة المقضي بها ومفاعيل الحجيّة المُطلقة لقرارات الإبطال لتجاوز حدّ السلطة).

[33]. راجع ما كتبه Dominique Rousseau:

« Une fois la sentence rendue, elle est tenue pour définitivement acquise, produit ses effets *erga omnes*,, et s'impose au respect de toute personne » (Rousseau, *op. cit.*, p. 162).

استقر اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، بعد فترة من الحذر[34]، على اعتبار قراراته مُتمتِّعة بحُجيَّة القضيّة المحكوم بها Autorité de la chose jugée [35] أو Force de la chose jugée [36] أي قوّة القضيّة المَحْكوم بها أو قوّة القضيّة المُحْكَمَة أو قوّة القضيّة المقضيَّة أو قوّة الشيء المُقْضَى به أو الأمر المَقْضي، بحسب المفهوم اللبناني)، أي أنها حُجّة فيما فصلت فيه من حقوق ومسائل، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحُجيّة[37]. فهذه القرارات هي من

---

[34]. إعتبر Louis Favoreu أنّ اجتهاد المجلس الدستوري لا يتمتَّع بقوّة القضيّة المَحْكوم بها أمام مجلس الدولة، بل بقوّة القضيّة المُفسّرة. ويتمتَّع التفسير الذي يُعطيه المجلس الدستوري بحُجيَّة نسبيّة. راجع، مثلاً:

Louis Favoreu, « L'application des normes constitutionnelles et des décisions du Conseil constitutionnel par le juge administratif (nouveaux développements) », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*, 1989, p. 149-153.

وكذلك:

Louis Favoreu, « L'application des décisions du Conseil constitutionnel par le Conseil d'État et le Tribunal des conflits (bilan provisoire) », *RFDA*, 1987, pp. 264-280.

[35]. أشار أحد المعاجم القانونيّة، كمُقابل لهذه العبارة، إلى حُجيّة الحُكْم، أو قوّة القضيّة المقضيَّة؛ وفسَّرها بما يلي: «الحُكْم إمّا أنْ يكون حجّة على الكافّة أو لا يكون إلاّ حجّة على أطراف الخصومة وفي موضوعها. ويُقال بصورة خاصّة: قوّة القضيّة التي حُكِم بها أو قوّة القضيّة المقضيّة وتفترض هذه القوّة عناصر ثلاثة: وحدة الأطراف ووحدة الموضوع ووحدة السبب» (إبراهيم نجّار، **القاموس القانوني الجديد: فرنسي-عربي**، مكتبة لبنان، بيروت، 2006، ص 75). اعتبر مُعجم آخر أنها «ما يُسلَّم به [في القانون المدني] للأحكام القضائيّة من افتراض صحّة ما تتضمَّنه من قضاء، وسلامة ما اتُّبِع في إصدارها من إجراءات، لمنع العودة إلى المُنازعة فيما فصلت فيه» (**مجمع اللغة العربيّة، معجم القانون**، مذكور سابقاً، ص 81)، أو هي «اعتبار الحُكم الصادر في نزاع ما [في القانون الإداري] عنوان الحقيقة المُطلقة، بحيث لا يجوز طرح الأمر بصدد ذات النزاع بين الأطراف نفسها مرّة أخرى أمام القضاء» (المرجع ذاته، ص 464). ويُلاحظ، بشكل جليّ، تمايز المُقابل العربي في المعجمين، وعدم التمييز بين حُجيّة وقوّة القضيّة المَحْكوم بها.

لمزيد من المعلومات حول التمييز بين حُجيّة وقوّة القضيّة المَحْكوم بها، د. مروان كركبي، **أصول المُحاكمات المدنيّة والتّحكيم**، المجلَّد الأول، الطبعة الخامسة، توزيع المنشورات الحقوقيّة صادر، بيروت، لا تاريخ، ص 374-375.

[36]. الأمر المَقضي هو «حُجيّة الحُكم على ثبوت وصحّة ما قضى به بحيث لا يجوز نقضه» (مجمع اللغة العربيّة، معجم القانون، مذكور سابقاً، ص 59).

[37]. تندرج هذه الحجيّة، التي هي مزيّة attribut خاصة لما حُكم به، ضمن مفهوم القرائن القاطعة التي لا تقبل النقض بإثبات عكسها. ولا بدّ من التقيُّد بالحُكم نتيجة لتمتُّعه بحجيّة القضيّة المحكوم بها، فهو يضع حدّاً للنزاع كما

قبيل القرارات النهائيّة التي تفصل في أصل النزاع، من نحوٍ أول، وتكون نهائيّة مُبْرَمة بالنسبة لِما فَصَلَت فيه، من نحوٍ ثانٍ.

بالفعل، لا مجال للحديث عن قوّة قضيّة مُحْكَمَة إلاّ بالنسبة للأحكام النهائيّة المُبرمة أو الباتّة، لأنّ هذه الأحكام، وحدها، تُخْرِج القضية من يد المرجع القضائي الواضع يده عليها، كما سبق بيانه.

هذه الطبيعة القانونيّة لقرارات المجلس الدستوري مُسْتعارة من مُندرجات المادة 303 من قانون أصول المحاكمات المدنية في لبنان[38]، التي نظَّمت مفهوم قوّة القضيّة المَحْكوم بها بشكل عام، ومؤدَّاها، إذا ما نُقلت إلى الحيِّز الدستوري، أنه ما إنْ يَصْدر قرار المجلس الدستوري المُتعلِّق بالرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون حتى يُصبح مُتمتِّعاً بحجيَّة مُطلقة[39] تجاه الجميع، مُلزماً لهم[40].

تتألَّف قرارات المجلس الدستوري، كأي حكم أو قرار قضائي[41]، من فقرة حُكميّة (أو منطوق الحكم) Dispositif [42] (أي الفقرة التي يُقرِّرها المجلس الدستوري في منتهى قراره: ردّ

يمنع إعادة عرضه مُجدّداً على القضاء. فالحُكم عنوان الحقيقة طبقاً للمأثورة القانونيّة اللاتينيّة *Res judicata pro veritate habetur* (أي الشيء المقضي به يُعتبر حقيقة) ممّا يحول دون إعادة النظر في فقرته الحُكميّة.

[38]. نرى ضرورياً إثبات نصّ المادة 303 التي تؤكّد أنّ:

«الأحكام النهائيّة حُجَّة فيما فصلت فيه من الحقوق ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحُجيَّة. ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحُجيَّة إلاّ في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغيَّر صفاتهم وتتناول الموضوع والسبب نفسهما. ويكون للمحكمة أن تُثير هذه الحُجيَّة من تلقاء نفسها.»

[39]. قرارات المجلس الدستوري المُتعلِّقة بالنزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات الرئاسيّة والنيابيّة لها حجيّة نسبيّة، لأنّ النزاع هنا هو بين فرقاء أو خصوم. راجع ما سيأتي بيانه في هذا القسم من البحث.

[40]. راجع، مثلاً، قراريْ المجلس الدستوري الفرنسي:

- *Cons. const. fr.*, décision 62-18 L du 16 janvier 1962, *Loi d'orientation agricole*, *Rec.*, p. 31 ; Louis Favoreu et Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 7e éd., Sirey, 1993, pp. 164-178.

- *Cons. const. fr.*, décision 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, *Rec.*, p. 76 ; Favoreu et Philip, *Les grandes décisions… (Maastricht II)*, *op. cit.*, pp. 790-795 et 796-826.

[41]. لمزيد من المعلومات حول الحُكْم أو القرار القضائي، راجع: كتاب: د. حلمي الحجّار، **الوجيز في أصول المُحاكمات المدنيّة**، الطبعة الأولى، لا دار نشر، 2007، ص 500–536.

المراجعة لعدم مُخالفة القانون المطعون فيه للدستور[43] أو إبطال القانون المطعون فيه لمُخالفته الدستور[44]، مثلاً)، ومن حيثيّات أو تعليل أو أسباب Motifs [45] (أي المُسوِّغات التي بُنِيَ عليها قرار المجلس الدستوري، التي أَفْضَت إلى فقرته الحُكميّة).

---

[42]. «هو نصّ ما قضت به المحكمة في قضيّة مُعيَّنة» (مجمع **اللغة العربيّة، معجم القانون**، مذكور سابقاً، ص 227). وبتعبير آخر: تتضمَّن الفقرة الحكميّة الحلّ الذي حَكمت به المحكمة. ويُمكن أيضاً مراجعة، د. حلمي الحجّار، **الوسيط في أصول المُحاكمات المدنيّة**، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، لا دار نشر، بيروت، 1998، ص 238-239.

[43]. يستعمل المجلس الدستوري عدداً من العبارات، منها: إعتبار القانون المطعون فيه غير مُخالف للدستور؛ واعتبار القانون المطعون فيه بما تضمَّنه من مواد وعبارات غير مُخالف لأحكام الدستور؛ واعتبار القانون المطعون فيه غير مُخالف لأحكام الدستور أو للمبادئ العامة ذات القيمة الدستوريّة؛ وعدم مُخالفة القانون برمَّته أحكام الدستور؛ وردّ مراجعة الطعن بجميع أسبابها واعتبار القانون المطعون فيه مُطابقاً كلياً للدستور؛ وردّ مراجعة الطعن واعتبار القانون المطعون فيه غير مُخالف لأحكام الدستور أو لقاعدة ذات قيمة دستوريّة؛ وردّ طلب إبطال المادة التالية من القانون المطعون فيه لعدم مُخالفتها للدستور أو للمبادئ العامة الدستوريّة؛ وردّ المراجعة لعدم مُخالفة الفقرة التالية من المادة التالية من القانون المطعون فيه للدستور أو لقاعدة ذات قيمة (أو قوّة) دستوريّة. ولمزيد من المعلومات حول القرارات المُعلِنة مُطابقة القانون للدستور، راجع الكتابين الآتيين:

- Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, 1re éd., L.G.D.J., 2002, pp. 231-232.
- Guillaume DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 2e éd. refondue, PUF, Thémis droit, 2006, pp. 532-542.

[44]. يستعمل المجلس الدستوري عدداً من العبارات، منها: إعتبار القانون مُخالفاً للدستور؛ وإبطال القانون المطعون فيه؛ وإبطال القانون المطعون فيه إبطالاً كلياً لمُخالفته أحكام الدستور والمبادئ الدستوريّة المُكرَّسة فيه أو المُعتمدة من ضمن الكتلة الدستوريّة؛ واعتبار القانون المطعون فيه، فيما خلا عدم دستوريّة المادة التالية منه، غير مُخالف للدستور؛ وإبطال المادة التالية من القانون المطعون فيه لمُخالفتها أحكام الدستور واعتبارها بالتالي باطلة وكأنّها لم تكن؛ وإبطال الفقرة التالية من المادة التالية من القانون المطعون فيه لمُخالفتها للدستور وللمبادئ ذات القيمة الدستوريّة؛ وإعلان إبطال القانون إبطالاً جزئياً يشمل بعض مواده أو فقراته التالية لتعارضها وأحكام الدستور؛ وإبطال المادة التالية من القانون المطعون فيه كلياً لمُخالفتها الدستور؛ واعتبار الكلمة التالية مُخالفة للدستور وبالتالي باطلة وكأنّها لم تكن؛ واعتبار الكلمات التالية مُخالفة للدستور وبالتالي كأنّها لم تكن. ولمزيد من المعلومات حول القرارات المُعلِنة مُخالفة القانون، كلياً أو جزئياً، للدستور، راجع الكتابين الآتيين:

- Mathieu et Verpeaux, *op. cit.*, pp. 233-235.
- DRAGO, *op. cit.*, pp. 542-546.

الواقع أنّ التعليل هو الجزء الأول من الحُكْم أو القرار القضائي الذي تُبيِّن فيه المحكمة الأسباب والعِلل الواقعيّة والقانونيّة التي حتَّمت عليها الإنتهاء إلى الحل الذي أعطته للنزاع في الفقرة الحُكْميّة. وهو يتناول المسائل والنقاط القانونيّة المطروحة على المحكمة، ويُعطي لكل منها الحلّ القانوني في ضوء القواعد القانونيّة واجبة التطبيق.

يبدأ هذا الجزء عادة بعد عبارة «بناء عليه»، أي بناء على عناصر النزاع الواقعيّة وعلى إدلاءات الخصوم ومطالبهم ومراحل النزاع القضائيّة.

يختلف أسلوب تناول المسائل والنقاط القانونيّة بين حُكْم وآخر، باختلاف مُعطيات النزاع وحدوده. ويُمكن أن ترِد المسألة أو النقطة القانونيّة الواحدة في عدّة حيثيّات، كما يُمكن أن ترِد ضمن حيثيّة واحدة. قد لا تكتفي المحكمة بإعلان المبدأ أو القاعدة القانونيّة، بل تُعلِّل وجهة نظرها شرحاً وتبريراً، خصوصاً عند وجود تباين في الإجتهاد أو اختلاف في الآراء الفقهيّة حول النقطة أو المسألة القانونيّة المبحوثة. في حين قد تكتفي بإعلان المبدأ أو القاعدة القانونيّة.

تُعتبر الفقرة الحُكْميّة الجزء الأهم في الحُكْم، أو القرار القضائي، لأنّها تتضمَّن الحل الذي أعطته المحكمة للنزاع، في حين أنّ التعليل يهدف فقط لتبرير هذا الحل. وتتضمَّن هذه الفقرة، إذاً، الحلّ الذي أعطته المحكمة لطلبات الخصوم، فإمّا أن تحكم بها، كليّاً أو جزئيّاً، أو تردّها.

---

[45]. أي أسباب الحُكم، و«هي ما تسوقه المحكمة من أدلَّة واقعيّة وحجج قانونيّة لحُكمها» (**مجمع اللغة العربيّة**، معجم القانون، مذكور سابقاً، ص 215).

للفقرة الحُكْميّة أهميّة خاصّة نظراً لأنّ قوّة القضيّة المَحْكوم بها تقتصر مبدئياً عليها دون الأسباب التي بُنيت عليها، ما لم تكن تلك الأسباب مُرتبطة بالفقرة الحُكْميّة ارتباطاً وثيقاً وتُشكِّل الركن الأساسي والدعامة اللازمة لها[46]. وينصبّ التنفيذ على ما قضت به هذه الفقرة. وتبعاً لذلك يجب أن تُصاغ بشكل واضح لا يترك أي التباس حول ما قضت به.

هنا يُطرح سؤال يتعلَّق بنطاق Portée الحجيّة المُطلقة لقرارات المجلس الدستوري، أو مداها، أو وعائها. فهل تطال الفقرة الحُكْميّة فقط، أو تنسحب على الأسباب التي تُعْتَبَر السند الضروري لهذه الفقرة والتي تُشكِّل بُنيانها الأساسي؟

يبدو أنّ المجلس الدستوري الفرنسي قد حَسَم المسألة منذ زمنٍ بعيد[47]، مُعتبراً أنّ الحُجيّة لا ترتبط فقط بالفقرة الحُكْميّة، وإنّما تمتدّ لتشمل أيضاً الأسباب والمُسوِّغات التي هي السند الضروري لهذه الفقرة، وتُشكِّل أساسها[48]. فتلك الأسباب هي الحجج القانونيّة المُستخرجة من

---

[46]. المرجع ذاته، ص 248-249.

[47]. قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

« 1. (…) l'autorité des décisions visées par [l'article 62 *in fine* de la Constitution] s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même » *(Cons. const. fr.*, décision 62-18 L du 16 janvier 1962, *op. cit.*).

وكذلك كتاب:

- ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 162.

[48]. مثلاً، الحيثيّات التالية:

- « 1. Considérant (…) qu'aux termes de l'article 62 *in fine* de la Constitution : « les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même » (*Cons. const. fr.*, décision 62-18 L du 16 janvier 1962, *Loi d'orientation agricole*, *op. cit*.).
- « 4. Considérant qu'aux termes de l'article 62 *in fine* de la Constitution, « les décisions du Conseil constitutionnel… s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » ; que l'autorité des décisions visées par cette disposition s'attache non seulement à leur dispositif mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même » (*Cons. const. fr.*, décision 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, *op. cit*.).

وكذلك الحكم التالي:

Cass. fr., *Ass.*, arrêt du 10 octobre 2001, *Bull. plén.*, n° 11 *; Bull. crim.*, n° 206.

القاعدة القانونيّة ذاتها، شرط مُطابقتها لأحكام الدستور، والتي حتَّمت على المجلس الدستوري تكريس الحلّ الذي قضت به الفقرة الحكميّة.

لأنّ النصوص القانونيّة كثيراً ما يكتنفها الغموض أو الإبهام فإن قرارات المجلس الدستوري تؤدي دوراً رئيسياً في إزالته بالإستناد إلى التعليلات القانونيّة التي ترد في أسباب الحكم. تأتي هذه الأسباب بعبارات عامّة ومُجرَّدة على غرار العبارات التي تُصاغ بها القاعدة القانونيّة، فتبدو تلك الأسباب وكأنّها قواعد أو مبادئ قانونيّة مُكمِّلة. وتبعاً لذلك فإنّها تظهر وكأنّها تفسير أو تكملة للقاعدة القانونيّة ذاتها، كما أنّها تلعب دوراً مهمًّا في توضيح مفاهيمها ومعانيها.

يتَّضح من خلال ما تقدَّم أنّ الأسباب القانونيّة، التي ترد ضمن تعليل قرارات المجلس الدستوري، يكون لها أثر واضح في الإرشاد والتوجيه نحو المعاني التي تحتملها الفقرة الحُكْميّة. يُكرِّس المجلس هذا التفسير الذي يتمتَّع بقوّة إلزاميّة من خلال الأسباب. وهنا يتجلّى دور المجلس الدستوري الخلاّق في إرسائها وتطويرها بما يتلاءم مع أحكام الدستور ومُستجدَّات الحياة.

ما هو الوضع في لبنان؟ يبدأ قرار المجلس الدستوري «بعرض الطعن أو المراجعة، مُبيِّناً المُستدعي أو المُستدعون بحكم أنّ كل مراجعات المجلس حتى الآن عدا مراجعة واحدة تقدَّم بها عشرة نوّاب (أو أكثر) ومُبيِّناً أيضاً القانون المطلوب إبطاله (أو بعض نصوصه)، وأوجه المُخالفة الدستوريّة المدعاة. وبعد ذلك يأتي صلب قرار المجلس فيتكوَّن أولاً من عنصر الشكل وهو التحقُّق من الطعن خلال المهلة (خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القانون المطعون فيه).

ثم ثانياً في الأساس نأتي لحيثيّات القرار حيث يستعرض المواد المطعون فيها من القانون والمُخالفات المدعاة لمواد الدستور أو مبادئ مقدمته، وعند الاقتضاء ما إذا كان المجلس يُضيف مادة أو مواد أخرى مُخالفة للدستور؛ أو على العكس يُفنِّد المجلس المُخالفات المدعاة للدستور حيث قد لا يرى المجلس مُخالفة حقيقيّة لمبادئ الدستور ونصوصه. وثالثاً يأتي منطوق الحكم أو

ويُمكن أيضاً مراجعة:

- Guillaume Drago, *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel - L'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, Economica/PUAM, 1991, pp. 33-34.

القرار، فيتضمَّن منطوق قرار المجلس في الشكل وفي الموضوع بالإبطال أو ردّ المُراجعة في أساسها أي ردّ الإبطال بناء على الأسباب أو الحيثيّات التي وردت في عنصر الأساس.

هكذا نجد البناء القانوني الدقيق للقرار، ويحرص المجلس على الاهتمام بعنصر الأساس أو بناء حيثيّات وأسباب منطوق القرار وصياغته موضحاً المبادئ الدستوريّة التي تحكم القضيّة على نحو دقيق، مبنياً أساساً المُحدَّد من النصوص الدستوريّة في صلب الدستور أو مُقدِّمته المُضافة في تعديل الدستور عام 1990[49]. تتميَّز قرارات المجلس الدستوري، بشكل عام، بدقَّة بناء و«صياغة المبادئ الدستوريّة في حيثيّات القرار»[50].

مَنْ يتأنّى في قراءة المادة 303 من قانون أصول المحاكمات المدنيّة، يتبيَّن له أنّ الحجيّة تعود، مبدئيّاً، لمنطوق الحُكم فقط، أي لفقرته الحُكْميّة[51].

إلاّ أنه، وخلافاً للمبدأ المذكور، يمتدّ أثر هذه الحجيّة إلى الأسباب التي تؤلِّف ركيزة لمنطوقِه وترتبطُ معها بارتباط وثيق. ويؤيِّد الفقه[52] والإجتهاد[53] هذا التوجُّه. وتُشاهد هذه الحالة عندما تكون الفقرة الحُكمية مشوبة ببعض الغموض أو اللَّبْس، الأمر الذي يستدعي العودة إلى أسباب الحُكْم لتفسيرها وتوضيح مراميها[54]. وتُعتبر، في هذه الحالة الإستثنائيّة، الأسباب التي استند إليها للوصول إلى فقرته الحُكْميّة، جزءاً لا يتجزّأ من هذه الفقرة ومُتمتِّعة بقوّة القضيّة المَحْكوم بها لأنها تُشكِّل السند الضروري لهذه الفقرة الحُكْميّة.

---

[49]. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مذكور سابقاً، ص 394-395.

[50]. المرجع ذاته، ص 395.

[51]. إلياس أبو عيد، **أصول المحاكمات المدنية بين النصّ والإجتهاد والفقه**، الجزء الرابع، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، 2004، ص 87.

[52]. مثلاً، كتابيْ: إلياس أبو عيد، المرجع ذاته، ص 88؛ وإدوار عيد، **موسوعة أصول المحاكمات المدنية والإثبات والتنفيذ**، الجزء 17، ص 167 وما بعدها.

[53]. راجع، مثلاً، محكمة التمييز المدنية، قرار رقم 24 تاريخ 6 شباط 1968، **مجموعة إجتهادات جميل باز**، العدد 16، ص 401.

[54]. لمزيد من المعلومات حول العيوب التي قد تشوب تعليل الحُكْم، د. علي مصباح إبراهيم، **منهجيّة البحث القانوني**، الطبعة الأولى، لا دار نشر، 1997، ص 376-378.

هكذا يُمكن القول إن الإستثناء لا يُعمل به في القضاء العدلي إلاّ عندما تؤلِّف الأسباب ركيزة المنطوق وترتبط به ارتباطاً وثيقاً، وتُعتبر داخلةً في بنائه وتأسيسه، وتُكوِّن معه وحدة لا تتجزّأ، لا تقوم له قائمة بدونها، بحيث إذا تبيَّن أنها ليست، أو لم تكن، سنداً ضرورياً للقرار أو الحُكْم، فلا تُعتبر مُتمتِّعة بقوّة القضيّة المَحْكوم بها.

ولا تكون الأسباب مُتمتِّعة بالقوّة المذكورة إذا تبيَّن أنها غير مُنسجمة مع المنطوق[55]، أو مُتعارضة مع الحُكم النهائي المُبْرَم[56]، أو مُجرَّدة من أي علاقةٍ مع المسألة المطروحة أمامه، إذ كثيراً ما يستطرد أو يستفيض المجلس الدستوري في حيثيّاته، فتكون هذه الأسباب غير ضروريّة لحلّ المسألة القانونيّة المطروحة، بل مُجرَّدة من أي علاقةٍ مباشرة بالمسألة، ولا تتمتَّع، بالتالي، مثل هذه الأسباب بأي حجيّة[57].

تنسحب الحُجيَّة إلى المبادئ الدستوريّة في حيثيّات القرار «مثل المنطوق لارتباطه بهذه المبادئ ارتباطاً لا يقبل التجزئة»[58]. «فالحيثيّات التي يتضمَّنها القرار [أي قرار المجلس الدستوري]، المُتعلِّق بالرقابة على دستوريّة القوانين، تتمتَّع بالقوّة الدستوريّة المُلزمة حتى في المُستقبل، وبالإستقلال عن القضيّة أو القانون المطعون فيه أمام المجلس»[59].

لدى البحث في قوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرارات المجلس الدستوري طُرح سؤال آخر مهمّ هو: إذا بتّ المجلس النزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات الرئاسيّة والنيابيّة أو مُراقبة دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون، فهل تتمتَّع هذه القرارات الصادرة عن

---

[55]. محكمة التمييز المدنيّة، قرار تاريخ 4 آذار 1959. **النشرة القضائيّة**، 1959 ص 336.

[56]. محكمة التمييز المدنيّة، قرار تاريخ 26 تشرين الثاني 1960. **النشرة القضائيّة**، 1960 ص 907.

[57]. ما كتبه Philippe Ardant:

« En revanche, dans les décisions, parfois très longuement motivées du Conseil, on rencontre des considérations plus ou moins générales, dont l’énoncé n’était pas nécessaire à la solution du problème posé, le Conseil est souvent bavard. Ces opinions, par lesquelles il prend position sur des questions sans rapport direct avec le problème posé, n’ont pas de force obligatoire » (Ardant, *op. cit*., p. 123).

[58]. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مذكور سابقاً، ص 395.

[59]. دراسة د. وسيم منصوري عن «المجلس الدستوري قاضي بتّ الطعون المُتعلِّقة بالإنتخابات النيابيّة أو قاضي الأفراد»، في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2011**، ص 250.

المجلس الدستوري بهذه القوّة، خصوصًا وأنّ المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري لا تُميِّز بين هاتين الفئتين من القرارات؟ أي: هل يؤدي هذا الإطلاق إلى تطبيق نص هذه المادة على جميع النزاعات أمام المجلس الدستوري[60]، سواء تعلَّقت بدستوريّة القوانين[61] أم بالطعون التي لها علاقة بالانتخابات الرئاسيّة والنيابيّة[62]؟ بتعبير أوضح: هل تتمتَّع كلّ قرارات المجلس الدستوري بقوّة القضية المَحْكوم بها؟

«على الرغم من أنّ جميع قرارات المجلس الدستوري (المُتعلِّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين وتلك المُتعلِّقة بالطعن بالإنتخابات) مُلزمة للسطات القضائيّة والإداريّة، إلاّ أنّ تلك المُتعلِّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين لها معنى شمولي أكبر»[63].

أشار البعض[64] إلى أنّ تطبيق نص المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري يقتصر على النزاعات أمام المجلس الدستوري التي تتعلَّق بدستوريّة القوانين. «والذي يتَّضح من النصّ السابق أنّ القرارات التي تصدر عن المجلس الدستوري بشأن فصله في مسألة دستوريّة قانون ما تتمتَّع بقوّة القضيّة المُحْكمة وهي قرارات مُلزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائيّة والإداريّة»[65]. كما عاد وأكَّد «أنّ القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بشأن عدم

---

60. راجع، مثلاً، ما كتبه Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux:

« La généralité des termes suggère que cette autorité absolue s’applique à tous les contentieux et à toutes les décisions du Conseil, quels que soient leur objet ou leur nature » (Mathieu et Verpeaux, *op. cit*., p. 239).

61. راجع، مثلاً، قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Rec.*, 1988, pp. 119.

62. راجع، مثلاً، قراريْ المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 88-1127 AN du 20 avril 1989, *A.N.*, *Meurthe-et-Moselle (2e circ.)*, *Rec*., p. 32 ; *Cons. const. fr.*, décision 87-1026 AN du 23 octobre 1987, *A.N.*, *Haute-Garonne*, *Rec*., p. 55.

63. د. وسيم منصوري، مذكور سابقاً، ص 250.

64. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، **الوجيز في النظم السياسيّة والقانون الدستوري: دراسة تحليليّة للنظام الدستوري اللبناني**، الدار الجامعيّة، بيروت، لا تاريخ، ص 771–772.

65. المرجع ذاته، ص 771.

دستوريّة القوانين والنصوص التي لها قوّة القانون هي قرارات مُبْرَمة أي نهائيّة، فهي غير قابلة لأي طريق من طرق المُراجعة العاديّة أو غير العاديّة»[66].

«إذا قرَّر المجلس الدستوري اللبناني عدم دستوريّة القانون كليّاً أو جزئيّاً، هنا تبرز الحُجيّة العينيّة المُطلقة أوضح ما تكون. فعلى غرار قرار مجلس شورى الدولة (القضاء الإداري) بإلغاء أو إبطال القرار لتجاوزه حدّ السلطة، وهو يتمتَّع بحُجيَّة عينيّة مُطلقة ومُلزمة للكافة، ويكون كذلك قرار المجلس الدستوري بعدم دستوريّة القانون كلياً أو جزئيّاً فهو يتمتَّع بحُجيَّة عينيّة مُطلقة إزاء كل السلطات والكافة. سيّما وأنّ الفقرة الثانية من المادة 22 من قانون المجلس نصَّت صراحة على أنه إذا قرَّر المجلس الدستوري أنّ النص موضوع المُراجعة مشوب كليّاً أو جزئيّاً بعيب عدم الدستوريّة فإنه يقضي بإبطاله بقرار مُعلَّل، وأنّ النص يُعتبر كأن لم يصدر أي بأثر رجعي منذ صدوره ولا يجوز لأي جهة الإحتجاج به. فعدم الدستوريّة هو إبطال للنص، وهي اللغة المُستخدمة فعلاً من المجلس»[67].

صحيح أنّ صياغة المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري جاءت عامة ومُطلقة وشاملة، وصحيح أيضاً أنّها لا تُميِّز بين المراجعات المُتعلِّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين والنزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات الرئاسيّة والنيابيّة، إلاّ أنّ الفئة الأخيرة من قرارات المجلس الدستوري المُتعلِّقة بالطعن في الإنتخابات هي نزاعات بين خصوم أو فرقاء (أي هي نزاعات غير موضوعيّة)، على عكس القرارات المُتعلِّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون التي هي نتيجة مراجعات موضوعيّة Caractère objectif du contentieux .

هكذا نرى أنه عندما يُصدر المجلس قراراته المُتعلِّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون يكون لهذه القرارات حجيّة، لها مفعول تجاه الجميع Erga omnes (أي لها حجيّة مُطلقة، على عكس قرارات المجلس الدستوري المُتعلِّقة بالنزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات الرئاسيّة والنيابيّة التي لها حجيّة نسبيّة).

أُثير جدل آخر، في الأوساط الحقوقيّة والسياسيّة، حول اتِّساع أو مدى Etendue قوّة القضيّة المَحْكوم بها، وحول معرفة على ماذا تقتصر.

---

[66]. المرجع ذاته، ص 772.

[67]. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مذكور سابقاً، ص 368-369.

عندها طُرح التساؤل التالي: هل تقتصر قوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرارات المجلس الدستوري على ما قُضي به، وعلى القانون المطعون فيه، أو تشمل كذلك القوانين الموضوعة بشكل وطريقة مُختلفة، الصادرة أيضاً بموضوع مُشابه لموضوع القانون الذي أُعلنت مواده غير مُطابقة للدستور؟ بتعبير آخر: هل تنحصر قوّة القضيّة المَحْكوم بها على ما قُضي به فقط، أو أنها تمتدّ إلى القوانين الموضوعة بشكل وطريقة مُختلفة، الصادرة أيضاً بموضوع مُشابه لموضوع القانون الذي أُعلنت مواده غير مُطابقة للدستور؟

تضاربت الآراء حول هذا الموضوع، سابقاً في فرنسا، وانقسم الباحثون، على العموم، إلى مُؤيِّد ومُعارض. والمُؤيِّدون لشموليّة قوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرارات المجلس الدستوري يُدلون بآراء وحُججٍ، أهمّها:

– إنّ قوّة القضيّة المَحْكوم بها لا تقتصر على ما قُضِيَ به فقط، أي ليس فقط على القانون المطعون فيه، ولكنها تمتدّ إلى كلّ قانون آخر وتُطاوِله، وتقضي بوجوب توافق هذه القوانين العاديّة مع نصِّ القانون المُبطل وروحه، لأنّ الحجيّة مُطلقة. فكلّ النصوص القانونيّة التي أبطل المجلس الدستوري مثيلاً لها باطلة، ولن يأخذ بها القضاء.

– إنّ قوّة القضيّة المَحْكوم بها لا تتقيَّد بموضوع القانون المعروض على المجلس الدستوري. فهي تأخذ مداها الكامل وتمتدّ إلى كل القوانين، السابقة واللاحقة، برمّتها بمجرّد توافر شَبَه أو عناصر مُشتركة بين هذه القوانين، وهذا ما جرى عليه اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي.

– إنّ المجلس الدستوري الفرنسي ذاته وَسَّع نطاق قوّة القضيّة المَحْكوم بها لتطال وتشمل قانوناً وُضِع بشكل وطريقةٍ مُختلفة، ولكن بموضوعٍ مشابهٍ لموضوع القانون الذي أُعْلِنَت أحكامه غير مُطابقة للدستور[68].

---

[68]. قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

« (…) si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont,

– إنّ امتناع جهات قضائيّة عديدة عن تطبيق النصّ الذي قرَّر المجلس عدم دستوريّته في جميع القضايا المعروضة عليها، أو التي ستُعرض عليها مُستقبلاً، دليل على هذا المنحى في تفسير مدى قوّة القضيّة المَحْكوم بها.

أمّا المعارضون لشموليّة قوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرارات المجلس الدستوري[69] فيرون أنّ هذا النهج يتنافى وشروط الدفع بقوّة القضيّة المَحْكوم بها التي تُبنى على عناصر ثلاثة: وحدة الخصوم، ووحدة السبب، ووحدة الموضوع[70]. أثار القرار الصادر بشأن قانون ما، مُعيَّن ومُحدَّد بالذات، لا تسري إلاّ على هذا القانون، ولا تمتدّ إلى قانون آخر. وفضلاً عن ذلك، فإنّ قوّة القضيّة المَحْكوم بها تُعْتَبر نسبيّة[71]، فهي تترك آثاراً تمسّ القانون ذاته الذي صدر قرار المجلس الدستوري بشأنه، لسببٍ أو أسبابٍ مُعيّنة، ولموضوع معيَّن ومُحدَّد بالذات. لا تتحقَّق قوّة القضيّة

---

en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution (…) » (*Cons. const. fr.*, décision 89-258 DC du 8 juillet 1989, *Loi portant amnistie*, *Rec.*, p. 48, § 13).

[69]. قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

« (…) l'autorité de chose jugée attachée à la décision du Conseil constitutionnel (…) est limitée à la déclaration d'inconstitutionnalité visant certaines dispositions de la loi qui lui était alors soumise ; qu'elle ne peut être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue, d'ailleurs, en termes différents » (*Cons. const. fr.*, décision 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie, op. cit*., § 18)

راجع، مثلاً، تعليق:

François Luchaire, *Note* sous *Cons. const. fr.*, décision 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Dalloz*, 1989, p. 274.

[70]. راجع، مثلاً، الفقرة الأولى من المادة 303 من قانون أصول المحاكات المدنيّة في لبنان.

[71]. الحجّة النسبيّة للحُكم هي «اقتصار أثر الحُكم على أطراف النزاع الذي صدر فيه، بحيث لا يُحْتَجّ به قِبَل غيرهم» (**مجمع اللغة العربيّة، معجم القانون**، مذكور سابقاً، ص 464). لمزيد من المعلومات حول «قرارات القضاء الإداري التي تتمتَّع بالحجيّة النسبيّة للقضيّة المَحْكوم بها»، د. يوسف سعدالله الخوري، **القانون الإداري**

المَحْكوم بها، إذاً، إلاّ إذا قام نزاع بين الخصوم أنفسهم دون تغيير صفاتهم، وتناول الموضوع والسبب ذاتهما. ويسمح توافر هذه الشروط الثلاثة للقضاء إثارة قوّة القضيّة المَحْكوم بها من تلقاء ذاته. على العكس، إذا انتفى أحد الشروط جاز للمجلس الدستوري أن يتصدَّى للمسألة المطروحة أمامه (إقتصار قرار المجلس الدستوري على البحث في دستوريّة المواد التي طُلب منه النظر فيها دون المواد الأخرى التي تبقى عرضة للطعن فيها أمام المجلس[72]، مثلاً).

يبدو أنّ غالبيّة الفقهاء والباحثين في القانون الدستوري تميل إلى تأييد شموليّة قوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرارات المجلس الدستوري لتمتدّ إلى نصوص القوانين الأخرى المُخالفة لنصّ القانون الذي أبطله المجلس، كلياً أم جزئيّاً.

إنّ قرارات المجلس الدستوري المُبْرَمة، المُتمتِّعة بقوّة القضيّة المَحْكوم بها، مُحصَّنة، مبدئيّاً، ولا يُمكن الطعن فيها أو إعادة مُناقشتها من جديد Ex novo ، نظراً لتمتُّعها بحجيّة مُطلقة. يسري هذا الأثر على السلطات العامة والمراجع القضائيّة والإداريّة ويُنتج مفعوله، نظراً للطابع المُطلق لإلزاميّة قراراته وحجِّيتها. فضلاً عن تمتُّع قرارات المجلس الدستوري بقوّة القضيّة المَحْكوم بها، فإنها مُلزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائيّة[73].

فما هو مفهوم هذه الإلزاميّة؟ وما هو أساسها؟ وما هو مداها؟

3
الصفة الإلزاميّة لقرارات المجلس الدستوري

العام، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، لا دار نشر، 1998، ص 272–285.

[72]. راجع، مثلاً، قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

« (…) l'autorité de chose jugée (…) est limitée à la déclaration d'inconstitutionnalité visant certaines dispositions de la loi (…) » (*Cons. const. fr.*, décision 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, *op. cit*.).

[73]. راجع، مثلاً، كتاب:

Wassim Wehbé, *Le Conseil d'État libanais juge constitutionnel*, Librairie Juridique Zein, Beyrouth, 2005, pp. 64-69.

«إنّ تنفيذ كل من محكمة التمييز ومجلس الدولة هو تنفيذ إرادي. وتجدر الإشارة إلى عدم وجود أية إجراءات أو قواعد مُعيَّنة لحسم الخلاف في الاجتهاد بين هذه السلطات القضائيّة والمجلس الدستوري. ولذلك فإنّ القضاء العدلي والإداري يلتزم بقرارات المجلس الدستوري طوعاً وبكامل نتائج « شروط التفسير» التي يُمكن أن تتضمَّنها. ولم يخل الأمر في البداية من بعض التردُّد والتحفُّظ والخلافات [في فرنسا]»[74].

اهتمّ قانون إنشاء المجلس الدستوري في لبنان بتعداد السلطات التي يُفرض عليها إلتزام قرار المجلس الدستوري. فسمّى، بوضوح، وبدون تمييز، السلطات العامة[75] (أي السلطة التنفيذيّة، والسلطة التشريعيّة) من نحوٍ أول، والمراجع القضائيّة (القضاء العدلي والقضاء الإداري، مثلاً)[76] والإداريّة من نحوٍ ثانٍ.

عنصر الإلزام في قرارات المجلس الدستوري يتجلَّى، إذاً، في عدّة أمور تتلخَّص في النقاط التالية:

«أ – وجوب قيام السلطة التشريعيّة بإلغاء النصّ القانوني الذي صدر قرارٌ من المجلس بعدم دستوريّته، ووجوب تعديل القوانين النافذة في ضوء ما قضى به القرار الصادر بعدم الدستوريّة، ووجوب مُراعاة السلطة التشريعيّة لهذا القرار بالنسبة إلى التشريعات التي ستضعها في المستقبل»[77]. في سياق الحديث عن قرارات المجلس الدستوري وصفتها الإلزاميّة للسلطة التشريعيّة، تُواجهنا افتراضات أو احتمالات نوجزها بالتالي[78]:

– ماذا يحدث لو أبطل المجلس الدستوري قانوناً، استجابةً لمراجعةٍ قدَّمها بعض النوّاب، ثم عادت الأكثريّة في مجلس النوّاب ذاته، أو في مجلسٍ لاحق، إلى إعادة الموافقة على القانون

---

[74]. د. زهير شكر، مذكور سابقاً، ص 1101.

[75]. راجع الهامش رقم 09، المذكور آنفاً.

[76]. لمزيد من المعلومات حول المحاكم المُتعدِّدة والمُتنوِّعة التي تُمارس السلطة القضائيّة في لبنان، د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 374-376.

[77]. المرجع ذاته، ص 479-480.

[78]. المرجع ذاته، ص 494-495.

ذاته في تاريخ لاحق؟ أيُعدّ هذا القانون المُجدَّد باطلاً، وبصورة آليّة، أم أنّه يجب إعادة الطعن فيه بفعل مراجعةٍ جديدة حتى يُمكن اعتباره معدوم الأثر وغير دستوري؟

"إنّ التجربة البرلمانيّة والدستوريّة في لبنان واجهت أول حالة من هذا النوع في نهاية القرن الماضي. «ففي 1996/07/12، صدر قانون انتخاب، فتقدَّم عشرة نوّاب بطعن في بعض مواده أمام المجلس الدستوري، فأبطلها المجلس. وبعد أيام صدر قانون آخر يتضمَّن نفس المواد التي أبطلها المجلس، فسارعت فئة من النوّاب العشرة إلى إعداد مراجعة جديدة تستند إلى الأسباب والمُبرِّرات اتها. غير أنّ غالبيّة الذين وقّعوا على الطعن في القانون السابق أحجموا عن الطعن في القانون الجديد»[79].

إنّ إقدام مجلس النوّاب على ارتكاب عمل كهذا شكَّل خرقاً لحرمة مبادئ النظام الدستوري الذي تبنّاه لبنان.

«ولكن لو تصوّرنا أنّ هذا الأمر حدث رغم ذلك، وصدر قانون جديد تضمَّن ذات العيوب الدستوريّة أو بعضها والتي شابت القانون الباطل، فلا يوجد من سبيل إلاّ إعادة الطعن في القانون الجديد خلال المهلة، وهي خمسة عشر يوماً التالية لنشره في الجريدة الرسميّة. ويقوم بالمراجعة الجديدة إمّا عشرة نوّاب أو رئيس الجمهوريّة أو رئيس مجلس الوزراء، لصعوبة تصوّر قيام رئيس مجلس النوّاب بالمراجعة في هذه الحالة. فلا بدّ من مُراجعة أو طعن جديد ليُقدِّر المجلس الدستوري بنفسه مدى تقيّد السلطة التشريعيّة بحدود قراره وحيثيّاته التي يتأسَّس عليها، والتي توضح أوجه المُخالفة الدستوريّة. ولا يُمكن لأي جهة أخرى أن تحكم أو تقدِّر مدى تقيّد مجلس النوّاب أو عدم تقيّده بقرار المجلس بإبطال قانون سابق، إلاّ إذا أثارت المُعارضة أو الحكومة المُشكَّلة أمام مجلس النوّاب مُطالبة بالنزول على المبادئ الدستوريّة التي سبق وقرَّرها المجلس الدستوري»[80].

– ماذا يحدث لو صدر قانون جديد يحتوي (ولو كان ذلك بحُلَّةٍ جديدة) على مضمون قانونٍ قديم مُلغى بقرار من المجلس الدستوري، ولم يطعن أحد، خلال المُهل القانونيّة، في هذا

---

[79]. المرجع ذاته، ص 495. وكذلك:

Edmond Naim, « L'inconstitutionnalité de la loi votée le 13 août 1996 », in *Revue du Liban*, n° 1906, 17-24 août 1996, http://www.rdl.com.lb/1996/1906/loi.htm.

[80]. د. محمد رفعت عبد الوهاب، مذكور سابقاً، ص 370.

القانون المُستجدّ؟ هل يصحّ أن تنسحب عليه، تلقائياً (أو عفواً)، آثار القرار المُبطل، أو أنّه يجد طريقه إلى التطبيق والتنفيذ بدون مقاومة؟[81]

«ب – إلتزام السلطة التنفيذية عدم تنفيذ النصوص التي حكم المجلس بعدم دستوريّتها، ووجوب قيام هذه السلطة – إذا كان القرار يتعلَّق بعدم دستوريّة نصّ وارد في مرسوم له قوّة القانون – بإلغاء هذا النص، وتعديل المراسيم الصادرة في ضوء ما قضى به القرار، ومُراعاة القرار بالنسبة إلى المراسيم التي ستضعها في المستقبل.

ج – وجوب امتناع السلطة القضائيّة عن تطبيق النصّ الذي قرَّر المجلس عدم دستوريّته في جميع القضايا المعروضة عليها، أو التي ستُعرض عليها»[82].

وعند البحث عن قرارات المجلس الدستوري وصفتها الإلزاميّة للقضاء[83] ظهرت اتجاهات ثلاثة:

---

[81]. راجع حول التساؤلين مُداخلة النائب السابق، أوغست باخوس، في ندوة عُقدت في كلية الحقوق في جامعة الروح القدس USEK حول «المجلس الدستوري في لبنان»، **الحياة النيابيّة**، عدد حزيران/يونيو 1994، ص 46–51.

[82]. د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 480.

[83]. قرارات المجلس الدستوري مُلزمة أيضاً للمجلس ذاته. لمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع:

Dominique Rousseau, *op. cit.*, pp. 170-172.

إذا قضى المجلس الدستوري بأنّ قانوناً من القوانين مُنطبق على الدستور فلا يسعه إجراء رقابته الدستوريّة عليه مُجدَّداً. راجع، مثلاً، قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, *Rec.*, p. 70.

وكذلك قراره في بتّ أحد النزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات النيابيّة:

« Considérant (…) que cette disposition [art. 62 al. 3] doit être interpretée comme excluant toute voie de recours contre les décisions du Conseil constitutionnel, notamment en matière électorale, tant devant le Conseil lui-même que devant toute autre juridiction. » (*Cons. const. fr.*, décision 58-90bis AN du 5 mai 1959, *A.N.*, *Lozère (2ème circ.)*, *Rec.*, p. 223, § 1).

– إتجاه يعترف لقرارات المجلس الدستوري بالإلزاميّة المُطلقة، أي أنّ إبطال المجلس الدستوري لنصٍّ تشريعي لا يؤدّي إلى بطلان هذا النص فقط، بل ينسحب كذلك على كل نصٍّ مُماثل، أو قاعدة قانونيّة مُشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، سواءٌ أكانت مُتزامنةً مع قرار المجلس أو سابقةً له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور أو مع قاعدة تتمتَّع بالقيمة الدستوريّة أو مع مبدأ عام يتمتَّع بالقيمة الدستوريّة، لأنّ هذه القاعدة تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصورة نهائيّة، بحيث لا تستطيع السلطة القضائيّة تطبيق نصّ مُخالف للقاعدة أو للمبدأ الذي أقرَّه المجلس الدستوري، وذلك احتراماً لمبدأ الشرعيّة[84].

– إتجاه يعتبر أنّ إبطال المجلس الدستوري لنصٍّ تشريعي يؤدِّي إلى بطلان هذا النص فقط، ولا ينسحب على كل نصٍّ مُماثل، أو قاعدة قانونيّة مُشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها[85]. فأثر قرار المجلس الدستوري الصادر بشأن قانون ما، مُعيَّن ومُحدَّد بالذات، لا يسري إلاّ على هذا القانون الذي صَدَر القرار بشأنه (لسببٍ أو أسباب مُعيَّنة، ولموضوع مُعيَّن ومُحدَّد بالذات)، ولا يمتدّ إلى قانون آخر. ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى ثلاث حججٍ: وحدة (أو ذاتيّة) الخصوم، ووحدة (أو ذاتيّة) السبب، ووحدة (أو ذاتيّة) الموضوع.

– إتجاه توفيقي يُعطي قرارت المجلس الدستوري الصفة الإلزاميّة شرط أن تكون القاعدة التي قضى بإبطالها مُتزامنةً مع قرار المجلس فقط.

---

[84]. قرارات مجلس شورى الدولة: القرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، الدولة/السفير إلياس غصن، منشور في **مجلة القضاء الإداري في لبنان**، العدد 17، 2005، ص 32–40؛ والقرار رقم 47 تاريخ 2002/10/24، المفتِّش الممتاز في الأمن العام جوزف معوَّض/الدولة، منشور في **مجلة القضاء الإداري في لبنان**، العدد 19، 2007، ص 109–117؛ والقرار رقم 48 تاريخ 2001/10/24، المُفتِّش المؤهَّل في الأمن العام إبراهيم بدروسيان/الدولة، غير منشور.

[85]. قرارات مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) غير المنشورة: رقم 672 تاريخ 2010/07/12، القاضي محمد درباس/الدولة؛ ورقم 316 تاريخ 2010/03/2؛ ورقم 104 تاريخ 2010/11/4؛ ورقم 105 تاريخ 2010/11/4؛ ورقم 360 تاريخ 2012/03/15.

«د – وجوب اعتبار القرار حجَّةً على الأفراد والمؤسَّسات على اختلاف أنواعها، مثلما هو حجَّة على مُختلف السلطات والمراجع»[86].

احترام قرارات المجلس الدستوري، كما إلزاميّتها، مُطلقان حالياً في فرنسا، حيث لم تسنّ الجمعيّة الوطنيّة قانوناً مُشابهاً لقانون آخر سبق أن أبطله المجلس؛ كما تلفت رئاسة الحكومة، دوماً، نظر وزرائها إلى وجوب التقيّد، عند إعداد مشاريع القوانين، باجتهاد المجلس الدستوري المُستقرّ[87].

أمّا المحاكم الفرنسيّة، على تعدُّد أنواعها، فقد تقيَّدت بقرارات المجلس الدستوري، وامتنعت عن القيام بالرقابة على دستوريّة القوانين لمعرفتها بأنّ المسألة من اختصاص المجلس الدستوري[88]. كما عدّل مجلس الدولة[89] ومحكمة التمييز[90] قراراتهما في ضوء ما قضى به اجتهاد القضاء الدستوري[91].

---

[86]. د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 480.

[87]. راجع، مثلاً:

Dominique Rousseau, *op. cit*., p. 167.

[88]. راجع، مثلاً، قرار مجلس الدولة الفرنسي:

Conseil d'État français (*Cons. État fr.*), arrêt du 3 février 1978, *CFDT et CGT, Rec*., p. 47.

[89]. راجع، مثلاً، قرار مجلس الدولة الفرنسي:

Cons. État fr., *Ass*., arrêt du 20 décembre 1985, *SA Établissements Outters*, *Rec*., p. 382.

لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع ما كتبه:

Franck Moderne, « Complémentarité et compatibilité des décisions du Conseil constitutionnel et des arrêts du Conseil d'Etat ? », *in Conseil constitutionnel et Conseil d'État (Colloque des 21 et 22 janvier 1988 au Sénat*, LGDJ-Montchrestien, 1988, pp. 340-350.

[90]. راجع، مثلاً، تعليق l'avocat général Dontenwille:

Cass. crim., arrêts du 25 avril 1985, *Dalloz*, 1985, p. 333.

[91]. راجع:

- Francine Batailler, *Le Conseil d'Etat, juge constitutionnel*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, Tome 68, 1966.
- Ahmed Salem OULD BOUBOUTT, *L'apport du Conseil constitutionnel au droit administratif*, Economica-PUAM, 1987.
- Joël Andriantsimbazovina, *L'autorité des décisions de justice constitutionnelles et européennes sur le juge administratif*, LGDJ, Bibliothèque de Droit Public, Tome 192,

تتجلّى إلزاميّة قرارات المجلس الدستوري في أنّ القوانين التي صدر قرار بعدم دستوريّتها لا تعود قابلة للتطبيق أو الإقرار في فرنسا[92]، كما لا يعود جائزاً سنّ قانونٍ مخالفٍ لقوّة القضيّة المحكوم بها[93] بالنسبة إلى التشريعات التي ستضعها الجمعيّة الوطنيّة في المستقبل، تحت طائلة اعتبارها مُخالفة للدستور.

يُلاحظ، من قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، أنّ تقيُّد السلطات بقوّة القضيّة المحكوم بها هو أمر شبه مُطلق لأنها ترفض إقحام نفسها في «مُناقشة قرارات الحُكماء العشرة». ويُشير المجلس، في العديد من قراراته، إلى السلطات (الجمعيّة الوطنيّة أو الحكومة، مثلاً) المُخالفة لقوّة القضيّة المَحْكوم بها بحيثيّات تحضّها على وجوب التقيّد بقراراته واحترامها[94].

تسنّى للإجتهاد الإداري الفرنسي بلورة مُختلف هذه الأفكار وتجسيدها في العديد من قراراته، بدءاً من قرار SA Etablissements Outters تاريخ 20 كانون الأول 1985[95]، ومروراً بقرار Société méridionale de participations bancaires industrielles et commerciales تاريخ 16 نيسان 1986[96]، وانتهاء بقرار SA La Cinq في 11 آذار

1998.

92. جاء في الفقرة الأولى من المادة 62 من الدستور الفرنسي:

« Une disposition declarée inconstitutionnelle (…) ne peut être promulguée ni mise en application. »

93. راجع، مثلاً، قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 89-258 DC du 8 juillet 1989, *op. cit.*

94. راجع، مثلاً، قراريْ المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 62-18 L du 16 janvier 1962, *Loi d'orientation agricole*, *op. cit.* ; décision 61-4 FNR du 18 octobre 1961, *Rec.*, p. 50.

95. أشار القرار إلى قرار للمجلس الدستوري، دون استعمال عبارة القضيّة المَحْكوم بها Chose jugée. راجع تعليق:

Louis Favoreu, *Note* sous *Cons. État fr.*, *Ass.*, arrêt du 20 décembre 1985, *SA Etablissements Outters* (*Rec.*, p. 382), *Dalloz*, 1986, p. 284.

96. أشار القرار صراحةً إلى القضيّة المَحْكوم بها Chose jugée لقرار المجلس الدستوري. راجع قرار مجلس الدولة:

Cons. État fr., *Ass.*, arrêt du 16 avril 1986, *Société méridionale de participations bancaires industrielles et commerciales*, *Rec.*, p. 93.

1994[97]. وأزال مجلس الدولة الفرنسي في قراره الأخير، الذي يدين بصدوره لمفوّض الحكومة حينذاك Frydman [98]، كل شكٍ حول وجوب التقيّد بقرارات المجلس الدستوري. وقد ميَّز بعض رجال القانون[99]، قبل العام 1994، في مجال تطبيق مجلس الدولة لهذه القرارات بين حُجيَّتها المُطلقة (كقانون أمام مجلس الدولة قضى المجلس الدستوري بإبطاله[100]) والنسبيّة (كأخذ مجلس الدولة باجتهاد المجلس الدستوري[101]).

سارت محكمة التمييز الفرنسيّة على خطى مثيلها الإداري (أي مجلس الدولة)، واعتمدت الوجهة التي تبنّاها المجلس الدستوري بالنسبة لأحد النصوص القانونيّة[102].

---

[97]. راجع قرار مجلس الدولة مع مطالعة P. Frydman :

Cons. État fr., *Ass.*, arrêt du 11 mars 1994, *SA La Cinq*, *Rec.*, p. 117.

[98]. راجع، مثلاً، بعض ما ورد في مطالعته:

« Or, il est à peine besoin de rappeler que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à toutes les juridictions en vertu de l'article 62 al. 2 de la Constitution. Si vous conservez certes la faculté (…) de ne pas suivre le Conseil constitutionnel lorsque vous êtes seulement saisi de questions analogues à celles qui ont pu lui être soumises, vous vous trouvez donc en revanche normalement tenus de vous conformer à sa jurisprudence lorsque vous avez à appliquer, comme tel est le cas en l'espèce, le texte même sur lequel celui-ci s'est prononcé (…) vous avez depuis lors confirmé cette solution d'alignement sur les décisions du juge constitutionnel à maintes reprises (…) Enfin, l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel n'est selon nous pas moindre lorsque celui-ci procède (…) par la voie de réserves d'interprétation conditionnant la constitutionnalité d'une loi » (*Cons. État fr.*, *Ass.*, arrêt du 11 mars 1994, *SA La Cinq*, *Rec.*, p. 122-123).

[99]. راجع بحث:

Favoreu, « L'application des normes constitutionnelles… », *op. cit.*, pp. 147-152.

[100]. راجع كتاب:

Louis Favoreu et Thierry Renou, *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Sirey, 1992, pp. 133-135.

[101]. راجع بحث:

Favoreu, « L'application des normes constitutionnelles… » *op. cit.*, pp. 150-152.

[102]. محكمة التمييز المدنيّة الفرنسيّة، قرار Bechta تاريخ 28 حزيران 1995.

هكذا أصبح خضوع كلّ السلطات لقرارات المجلس الدستوري هو القاعدة في فرنسا. وصار التدخُّل المُتزايد للإجتهاد الدستوري في مواجهة هذه السلطات والمراجع وسيلة أكيدة لحماية الحقوق الأساسيّة وضمانها.

وأظهرت التجربة الفرنسيّة، ولو بعد شيء من المقاومة أو المُمانعة[103]، إلتزام السلطات الثلاث لقرارات المجلس الدستوري.

«قرارات المجلس الدستوري هي، إذن، ملزمةٌ للقضاء وللسلطات العامة. وإبطال المجلس لنصٍّ تشريعي لا يؤدِّي إلى بطلان هذا النص فقط، بل ينسحب كذلك على كل نصٍّ مُماثل، أو قاعدة قانونيّة مُشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، سواءٌ أكانت مُتزامنةً مع قرار المجلس أو سابقةً له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور أو مع مبدأ عام يتمتَّع بالقيمة الدستوريّة، لأنّ هذه القاعدة تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصورة نهائيّة، بحيث لا يستطيع القضاء، العدلي أو الإداري، تطبيق نصّ مُخالف للقاعدة أو للمبدأ الذي أقرَّه المجلس الدستوري، وذلك احتراماً لمبدأ الشرعيّة، وخاصّة لمبدأ تسلسل أو تدرُّج القواعد القانونيّة»[104].

ينبغي لنا، في نهاية الحديث عن الصفة الإلزاميّة لقرارات المجلس الدستوري، أن نُشير إلى أنّ القانون اللبناني خالٍ من أيّ نصٍّ يتعلَّق بتحديد كيفيّة تنفيذ قرارات المجلس الدستوري أو الإجراءات التي يُمكن اتِّخاذها لإلزام السلطات العامة والمراجع القضائيّة والإداريّة التقيُّد بها. هل وصل لبنان إلى المرحلة التي وصلت إليها فرنسا؟ وأين القضاء اللبناني من كلّ ما عَرَضْناه؟ وهل نجد الجواب الشافي في الانتظام القانوني المُتسلسل الذي يَطْبَع المجتمع السياسي موضوع المُراقبة؟ وهل نكتفي بذلك؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فكيف يتمّ ابتكار حل للمسألة المطروحة؟

---

[103]. راجع، مثلاً، ما كتبه Philippe Ardant:

« Les décisions [du Conseil constitutionnel] s’imposent aussi aux juges, en particulier au Conseil d’État et à la Cour de cassation. Ceux-ci, à l’origine, ont manifesté quelques résistances pour se plier à la jurisprudence du Conseil, surtout le Conseil d’État. Aujourd’hui ces résistances sont tombées et les deux Cours suprêmes n’hésitent pas à se référer aux décisions du Conseil » (ARDANT, *op. cit.*, p. 122).

[104]. د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 480.

وما هو دور مجلس شورى الدولة اللبناني في إيجاد الحلّ؟ وما هو موقف مجلس القضايا[105] على سبيل التحديد، وكيف كانت ردّة فعله؟ وهل مِن قرارات لافتة له في هذا الصدد؟

4
قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12

أمام مثل هذه الأسئلة، وأمام الواقع الذي يُطالعنا بالكثير من وجوه انتهاك قوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرارات المجلس الدستوري في مجالات كثيرة، من بينها الشؤون الماليّة والاقتصاديّة، وفي ميدان التحقيق والمُحاكمة، وفي الانتخابات على اختلاف أنواعها، وعلى أصعدة القضاء ومسار الدعوى وحقوق الناس وحرّياتهم، وحتى على صعيد القانون نفسه... أمام كلّ ذلك، كان لا بدّ لنا من الانتهاء إلى خيار يضبط الموضوع، ويُسلِّط الضوء على بعض ظواهر الانتهاك أو الخرق، وعلى كيفيّة التصدّي لها قضائيّاً. ما سنقوم به، إذاً، في المُتبقّي من بحثنا، هو الانطلاق من بعض قرارات القضاء الإداري للوصول إلى حقيقة مُزدوجة: كيف تمّ خرق قوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرارات المجلس الدستوري من جهة، وكيف تمّ التصدّي للخرق من جهة مُقابلة. آثرنا، بشكل أساسي، اتخاذ قرارات مجلس القضايا نموذجاً، خصوصاً وأنّ مجلس القضايا هو أعلى هيئة قضائيّة في مجلس شورى الدولة. هو يتصدّى في الغالب لمسائل تنتهي بقرارات يُشكِّل بعضها مُنعطفاً اجتهادياً مهمّاً في مجال القضاء الإداري على الخصوص، والقضاء على العموم.

تحسُنُ الإشارة، بهديٍ من المنهج العملي المُتَّبع، إلى قرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) رقم 672 تاريخ 2010/07/12[106]. ننطلق منه، لا لأهميّته الخاصة في مجال

---

[105]. يتألَّف مجلس القضايا من رئيس المجلس (وعند تعذُّر حضوره يرأسه رئيس الغرفة الأعلى درجة) ومن رؤساء الغرف وثلاثة مُستشارين يختارهم الرئيس في بداية كلّ سنة قضائيّة. تصدر قراراته عن هيئة مؤلَّفة من الرئيس وأربعة أعضاء على الأقلّ، ويُستأنس بالمبادئ التي تنطوي عليها قراراته لتوحيد اجتهاد غرف المجلس. وهو ينظر حُكماً في دعاوى القضاة، والدعاوى المُقدّمة نفعاً للقانون، وفي الدعاوى التي تُحال إليه بقرار من رئيس المجلس أو بقرار من مكتب المجلس بناء على طلب رئيس الغرفة الناظرة في الدعاوى أو مفوَّض الحكومة.

الإجتهاد المُتعلِّق بالقضايا التأديبيّة للقضاة العدليّين، بل لأنّه مُرتبط ارتباطاً وثيقاً بموضوع البحث الراهن.

تقدَّم المستدعي في 2010/01/22 بمراجعة، سُجِّلت أمام مجلس شورى الدولة تحت الرقم 2010/518 (مجلس القضايا)، يطلب فيها نقض القرار رقم 9 الصادر في 2009/12/23 عن الهيئة القضائيّة العليا للتأديب (الذي ردّ شكلاً الطعن الاستئنافي المُقدَّم منه في 2007/10/3، والذي طلب فيه إبطال قرار المجلس التأديبي للقضاة رقم 9 تاريخ 2007/07/24 القاضي بإنزاله أربع درجات تأديبيّاً في سلَّم درجات القضاء العدلي).

وفي 2010/03/8، وضع المستشار المُقرِّر[107] تقريره وانتهى إلى «ردّ المراجعة لعدم الصلاحيّة، وتضمين المستدعي الرسوم والنفقات كافة»[108]، مجلس شورى الدولة يكون والحالة هذه غير صالح للنظر في موضوع المراجعة الحاضرة.

---

[106]. مراجعة القاضي محمد درباس/الدولة رقم 2010/518 تاريخ 2010/01/22. لقد ثابر مجلس القضايا على هذا التوجّه الإجتهادي في قرارات عديدة له، غير منشورة، مُشابهة للمراجعة الراهنة، سابقة ولاحقة لهذا القرار (رقم 316 تاريخ 2010/03/2، ورقم 104 تاريخ 2010/11/4، ورقم 105 تاريخ 2010/11/4، ورقم 360 تاريخ 2012/03/15)، فاعتبر أنّ مجلس شورى الدولة غير صالح للنظر في موضوع هذه المراجعات.

[107]. يتولّى المُستشار المُقرِّر كلّ أعمال التحقيق في المراجعات التي تنتهي بوضع التقرير وإحالته إلى مفوَّض الحكومة، ثمّ يُشارك في إصدار الحُكم.

[108]. تقرير المستشار المُقرِّر تاريخ 2010/03/8، في مراجعة القاضي محمد درباس/الدولة رقم 2010/518 تاريخ 2010/01/22، غير منشور، ص 6.

على العكس، خالف مفوَّض الحكومة بالإنابة[109]، في مطالعته تاريخ 2010/03/23، ما ورد في تقرير المستشار المُقرِّر والنتيجة التي انتهى إليها، ورأى

«إغفال ما ورد في التقرير والنتيجة التي انتهى إليها لعدم ارتكازه على أساس قانوني صحيح و(...) استبعاد تطبيق أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 87 لعدم دستوريّتها ولاعتباره مُعلَّقاً suspendu ولعدم قابليّة التطبيق المُطلقة l'inapplicabilité absolue (...) بالإستناد إلى المفعول الشامل والمُطلق لقرارات المجلس الدستوري»[110] وخلص إلى «إعادة الملف إلى (...) المُستشار المُقرِّر لاستكمال التحقيق»[111]. ف «موضوع النزاع [برأي مفوَّض الحكومة بالإنابة، إذاً،] هو الصلاحية وفق ما انتهى إليه قرار المجلس الدستوري وأثره على السلطة القضائيّة والقوانين السابقة واللاحقة»[112].

نرى مُفيداً إثبات مُعظم المقاطع الواردة في مطالعته التي ستكون لنا السند في تحليلنا الذي سيأتي بيانه:

«بما أنّ التقرير قد فسَّر بصورة خاطئة وشوَّه معنى مضمون قرار المجلس الدستوري بشكل مُباين للقضية المحكوم بها.

وقد أغفل التقرير الواقعات التالية:

وبما أنه وبتاريخ 2000/05/31 صدر القانون رقم 227 الذي عدَّل نظام مجلس شورى الدولة وقد ورد في المادة 64 ما يلي:

---

[109]. مهمّة مفوَّض الحكومة في مجلس شورى الدولة هي مؤازرة الغرف القضائيّة في أعمالها وتقديم المُطالعات المُعلَّلة في جميع الدعاوى بالإنطلاق من التقرير الذي يُنظِّمه المُستشار المُقرِّر ومن مُجمل الملف.

وبُغية حُسن سير العمل، يكون لدى مفوَّض الحكومة أربعة مُعاونين (على الأكثر) من بين المُستشارين أو المُستشارين المُعاونين.

بالرغم من كون المُطالعات التي تُبديها مفوَّضيّة الحكومة غير مُلزمة للغرف، فقد كان لها ولا يزال دور فعّال في إغناء القضاء الإداري وفي تصحيح مساره أحياناً.

[110]. مطالعة مفوَّض الحكومة بالإنابة تاريخ 2010/07/12، في مراجعة القاضي محمد درباس/الدولة رقم 2010/518 تاريخ 2010/01/22، غير منشورة، ص 8-9.

[111]. المرجع ذاته، ص 9.

[112]. المرجع ذاته، ص 4.

"لا تخضع القرارات التأديبيّة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض.

يطبق الفقرة السابقة على المراجعات التي لم يصدر فيها حُكْم مُبرم.

وبما أنه وبتاريخ 2000/06/27 صدر عن المجلس الدستوري قرار قضى بإبطال الفقرة الثانية والثالثة من المادة 64 المذكورة أعلاه لمُخالفتهما الدستور وللمبادئ العامة ذات القيمة الدستوريّة.

وبما أنه وبتاريخ 2001/12/31 صدر القانون رقم 289 الذي عدَّل المادة 87 من المرسوم الإشتراعي منها 83/150 قانون القضاء العدلي وقد ورد في الفقرة الأخيرة منها ما يلي: "لا يَقبل قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب أي طريقة من طرق المراجعة بما فيها التمييز".

وبما أنّه يتبيَّن بجلاء أنّ المُشترع اعتمد في سنة 2001 النصّ نفسه بمضمونه وشكله الذي أبطله المجلس الدستوري عام 2000 الذي ورد في نظام مجلس شورى الدولة.

وبما أنّ التقرير أغفل الردّ على النقطة الجوهريّة للصلاحيّة مخالفة أصول التحقيق وآثار ومفاعيل القرار الصادر عن المجلس الدستوري على السلطات الدستوريّة في الدولة وهذه المسألة قد وردت في استدعاء المراجعة ولم يتمّ بحثها ولم يتضمَّن التقرير أي ردّ ولا يجوز للقاضي بأن يُفسِّر قرارًا صادرًا عن مجلس دستوري واضح وسليم.

وبما أنّ المجلس الدستوري قد أبطل الفقرة الواردة في نظام مجلس شورى الدولة المادة 64 التي وردت بذات النصّ في المادة 87 على أساس وأنّه لا يجوز أن يشرع أن يفقد إحدى الضمانات التي عَنَتها المادة 20 من الدستور ومن ضمنها حق الدفاع وبعدم إقفالها باب المراجعة أمام المُتقاضي الذي يتعرَّض لتدابير تأديبيّة وأنّ هذا الحرمان هو من الضمانات الدستوريّة ويُشكِّل انتقاصاً من الضمانات التي أوجَبت المادة 20 من الدستور اللبناني حفظها للقضاة.

وبما أنّ المشترع عندما يسنّ قانونًا يتناول الحقوق والحريّات الأساسيّة فلا يسعه أن يُعدِّل أو أن يُلغي النصوص النافذة الضامنة لهذه الحريات والحقوق بدون أن يُحِلّ محلَّها نصوصاً أكثر ضمانة أو تُعادلها على الأقلّ فاعليّة.

وبما أنّ القرار الدستوري قد اعتبر هيئات التأديب بمثابة هيئة إداريّة ذات صفة قضائيّة وليس قضاء ولا تُشكِّل المراجعة أمامها الضمانة الدستوريّة.

وبما أنّ المادة 63 من القانون رقم 250 تاريخ 2001/06/9 – إنشاء المجلس الدستوري – نصَّت على ما يلي:

تتمتَّع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوّة القضيّة المُحْكَمة وهي مُلزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائيّة والإداريّة.

وبما أنّه يتبيَّن من نصّ المادة 63 الواردة أعلاه أنّ قرارات المجلس الدستوري تتمتَّع بقوّة القضيّة المُحْكَمة في حين أنّ هذه القرارات النهائيّة التي تفصل بمراحل النزاع من جهة وتكون نهائيّة بالنسبة لما فَصَلَت فيه وتُصبح مُتمتِّعة بحجّة مُطلقة تجاه الكافة Erga omnes.

وبما أنّ الاجتهاد الدستوري قد وسَّع نطاق الحجيّة لتشمل قانوناً وُضِع بشكل وبطريقة مُختلفة ولكن بموضوع مُشابه لموضوع القانون الذي أُعلنت أحْكامه غير مُطابقة للدستور.

Conseil constitutionnel 8 juillet 1989
J.C.P. 1990 II 21409 note C. Franck

« Si l'autorité de la chose jugée ne peut être invoquée à l'encontre d'une loi conçue en des termes différents, il en va autrement lorsque les dispositions de cette loi, bien que redigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives declarées contraires à la Constitution ».

وبما أنّ احترام قرارات المجلس الدستوري في إلزاميّتها هي مُطلقة حيث أنه لم يُسمح لمجلس النواب لنفسه تشريع قانون لنصّ راقبه المجلس الدستوري واتَّخذ بشأنه موقفاً سلبيّاً.

C.E. 20 dec. Société des Etablissements Otters
R 1985 p. 382
P. Pactet : Institutions politiques et droit constitutionnel, éd. 1992, pp. 527 et s.

وبما أنّه على المحاكم كافة أن تتقيَّد بقرارات المجلس الدستوري وعليها مُطابقة قراراتها مع منحى واجتهاده المجلس الدستوري.

وبما أنّ إلزاميّة قرارات المجلس الدستوري ترمي إلى اعتبار القوانين التي تمَّت مُراقبتها واعتُبرت غير دستوريّة لا تعود قابلة للتصديق ولا للتطبيق كما لا يجوز تشريع نصّ مُخالف لقوّة القضيّة المَحْكوم بها تحت طائلة اعتبارها غير مُطابقة للدستور.

C.Const. Décisions 258 D.C. 8 juillet 1989
J.C.P. 1990 II 21409 Note Franck

"Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application."

وبما أنّ الخضوع لقرارات المجلس الدستوري هو القاعدة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائيّة والإداريّة وأنّه "إذا سبق للمجلس الدستوري أن اعتبر قانونًا ما مُطابقاً للدستور فلا مجال له مُجدَّداً لدرسه النص ذاته مرّة ثانية لجهة دستوريته فقراره يتمتَّع بقوّة القضيّة المحكوم بها حتى عليه بالذات. ولا يُمكن بالتالي الإعتداء على مبدأ له قيمة دستوريّة L. Favoreu يطبّق المعايير الدستوريّة وقرارات المجلس الدستوري من قِبَل القاضي الإداري – المجلة الفرنسيّة للقانون الإداري 1989 صفحة 142.

وبما أنّه ينبني على ما تقدَّم اعتبار الفقرة الأخيرة من المادة 87 غير دستوريّة ومُستوجبة عدم التطبيق.

ونرى اعتبار مجلس شورى الدولة صالحًا للنظر في المراجعة الحاضرة وفقاً مع ما قضى بالمجلس الدستوري من مبادئ دستوريّة عامّة»[113].

---

[113] المرجع ذاته، ص 5-8.

وتبنّى مجلس القضايا في مجلس شورى الدولة[114]، بالإجماع[115]، وجهة نظر المُستشار المُقرِّر، فردّ المراجعة الحاضرة لعدم صلاحيّة مجلس شورى الدولة النظر في موضوعها. وقد جاء في أسباب القرار ما يلي:

«بما أنّ المستدعي يُدلي بصلاحيّة هذا المجلس للنظر في المراجعة الراهنة بوصفه مرجعاً تمييزيّاً للقرارات الصادرة بالصورة الإداريّة عن الهيئة القضائيّة العليا للتأديب، وتبعاً لقوّة القضيّة المقضيّة والمُلزمة الناشئة عن قرار المجلس الدستوري ذي الرقم 2000/5 الصادر بتاريخ 2000/06/27 الذي قضى بإبطال الفقرتين الثانية والثالثة للمادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة المُعدَّلة بموجب القانون رقم 227 تاريخ 2000/05/31 اللتين نصَّتا تباعاً على عدم خضوع القرارات التأديبيّة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمُراجعة بما في ذلك مراجعة التمييز.

وبما أنّ المستدعى ضدّها [الدولة] تطلب ردّ المراجعة لعدم صلاحيّة هذا المجلس للنظر في الطلب موضوعها.

وبما أنّ الفقرة الأخيرة للمادة 87 من المرسوم الاشتراعي رقم 83/150 تاريخ 1983/09/16، المُعدَّل بموجب القانون رقم 389 تاريخ 2001/12/21 تنصّ على ما يلي: "لا يقبل قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب أي طريق من طرق المُراجعة بما فيها التمييز ويكون نافذاً بحدّ ذاته بمُجرّد إبلاغه إلى صاحب العلاقة بالصورة الإداريّة.

وبما أنّه يتَّضح من النص أعلاه أنّه جاء قاطعاً بعدم قبول قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب لطرق المراجعة كافة بما فيها طريقة التمييز.

وبما أنّه ولئن كانت قرارات المجلس الدستوري مُلزمة لسائر السلطات العامة، فإنّ مفاعيلها تنحصر بالنصّ القانوني الذي كان موضع طعن أمام المجلس الدستوري، ولا تتعدّاه إلى سائر النصوص الأخرى.

وبما أنّه وفي نطاق النزاع المُثار في المراجعة الحاليّة فإنّ المجلس الدستوري قد أبطل بقراره رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27 الفقرتين الثانية والثالثة للمادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة. وبالتالي فإنّه لم يتطرَّق إلى أحكام المادة 87 من المرسوم الإشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/09/16 إذ انها لم تكن موضع طعن لديه، فتبقى هذه المادة المُعدَّلة بموجب القانون رقم 389 تاريخ 2001/12/11 نافذة ومُنتجة لآثارها القانونيّة كافة.

وبما أنّ مجلس شورى الدولة يكون والحالة ما تقدَّم غير صالح للنظر في موضوع المراجعة الحاضرة»[116].

---

[114] تَشَكلَّت الهيئة الحاكمة الناظرة في المراجعة الحاضرة من رئيس مجلس شورى الدولة، ومن رئيسين لغرفتين وثلاثة مُستشارين (من بينهم المُستشار المُقرِّر).

[115] قرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) رقم 2009/672–2010 تاريخ 2010/07/12، القاضي محمد درباس/الدولة، غير منشور، ص 7.

[116]. المرجع ذاته، ص 5–6.

أعاب البعض على قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12 عدم إشارته إلى عدد من النصوص القانونيّة التي كان يُمكن أن تمنح مجلس شورى الدولة صلاحيّة النظر في موضوع المراجعة الراهنة (المُراجعة رقم 2010/518، القاضي محمد درباس/الدولة). فما هي هذه النصوص؟

أ – تسلسل النصوص القانونيّة ذات العلاقة وتداخلها

طبقاً للمادة 132 من قانون القضاء العدلي (المرسوم الإشتراعي رقم 150 تاريخ 1983/09/16، وتعديلاته) «تُطبَّق على القضاة أنظمة الموظفين في كلّ ما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم الإشتراعي». ويكون مجلس القضاء الأعلى الهيئة الوحيدة المُختصَّة للنظر في تأديب القضاة العدليين، من نحوٍ أول، و«ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المُتعلِّقة بتأديب الموظفين»[117]، من نحوٍ ثانٍ. ويكون مجلس شورى الدولة، إذاً، المرجع الصالح للنظر في المراجعات المتعلِّقة بقرارات مجالس أو هيئات التأديب، ومن بينها مجلس القضاء الأعلى.

وبالنسبة إلى القضاة العدليّين، نصَّت الفقرة الأخيرة من المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150 على أنه «لا يَقبل قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب أي طريق من طرق المراجعة». ولكن كان جائزاً نقض هذه القرارات تبعاً لما جرى عليه اجتهاد مجلس الشورى الدولة[118]، إذ لا يُمكن استبعاد مراجعة النقض لأنها من الإنتظام العام[119].

---

[117]. المادة 64 القديمة من نظام مجلس شورى الدولة (أي قبل تعديلها بالقانون رقم 227 تاريخ 2000/05/31).

[118]. ممّا جاء في مُخالفة لرئيس غرفة على قرار لمجلس الشورى (مجلس القضايا):

« (...) فإذا نصّ القانون على أنّ القرارات الصادرة تطبيقاً له لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة، فإنّ هذا النص ليس من شأنه أن يستبعد مراجعة الإبطال أو النقض (قضايا، قرار رقم 17، 1997/10/9، حداد/الدولة).

وبما أنّ اجتهاد مجلس شورى الدولة يَعتبر أنه في كل مرّة تتضمَّن الأحكام القانونيّة نصوصاً صريحة تُخالف المبادئ العامة للقانون كتلك التي تمنع تقديم المراجعات القضائيّة، بما في ذلك المراجعة بسبب تجاوز حدّ السلطة أو مراجعة النقض، يلجأ القاضي إلى التقليل بقدر الإمكان من أهميّة هذه النصوص تأميناً لتفوُّق المبدأ العام على الأحكام القانونيّة المذكورة، باعتبار أنّ تلك النصوص تتضمَّن أحكاماً استثنائيّة، يجب تطبيقها بصورة حصريّة وضيّقة (قضايا، قرار رقم 51، 1992/02/10) كما في حالة قرار الإدالة على المجلس التأديبي (...)».

جاء القانون رقم 227 تاريخ 2000/05/31 (القانون 2000/227) يُعدِّل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة (مشروع القانون المُنفَّذ بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 1975/06/14، وتعديلاته)، منها المادة 64. ونصّت الفقرة الثانية من المادة 64 الجديدة على ما يلي: «لا تخضع القرارات التأديبيّة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك النقض». وبعد إبطال المجلس الدستوري لهذه الفقرة[120]، صارت صياغتها على الشكل التالي: «خلافاً لأي نصّ آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المُتعلِّقة بتأديب الموظفين». وهكذا نرى أنّ المُشرِّع تبنّى، مُجدّداً، في الصيغة الأخيرة، النص القديم للمادة 64[121] المُتوافق مع المادة 117 من نظام مجلس شورى الدولة (أي تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإداريّة ذات الصفة القضائيّة وإنْ لم ينصّ القانون على ذلك)[122].

في 2001/12/21، صدر القانون رقم 389 (القانون 2001/389) الذي عدَّل المادة 87 من المرسوم الإشتراعي 83/150، فصارت فقرتها الأخيرة كما يلي: «لا يَقبل قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب أي طريق من طرق المراجعة بما فيها التمييز ويكون نافذاً بمُجرَّد إبلاغه إلى صاحب العلاقة بالصورة الإداريّة. (...)». ويبدو جليّاً من ظاهر التعديل أنه استبعد أي دور لمجلس شورى الدولة للنظر في القرارات التأديبيّة لمجلس القضاء الأعلى والهيئة القضائيّة العليا للتأديب.

(مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم 708 تاريخ 2007/08/1، الدكتور كميل خوري/الدولة – رئاسة مجلس الوزراء، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون، 2012، ص 1496). ولمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع ما سيأتي بيانه في القسم الخامس من هذا البحث.

[119] راجع، مثلاً، قرار مجلس الدولة الفرنسي مع مطالعة مفوض الحكومة، والتعليق عليه:
Cons. État fr., *Ass.*, arrêt du 7 février 1947, *d'Aillières*, p. 50 ; *RDP*, 1947, p. 68, concl. R. Odent, note M. Waline, *JCP*, 1947, n 3508, note G. Morange.

[120]. المجلس الدستوري، قرار رقم 2000/5 الصادر في 2000/06/27، بشأن الطعن في القانون رقم 227، الصادر في 2000/05/31، والمُتعلِّق بتعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (1997–2000)، ص 453–465.

[121]. راجع الهامش رقم 118، المذكور آنفاً.

[122]. إستُهلّت المادة 64 الجديدة (أي قبل تعديلها بالقانون رقم 227 تاريخ 2000/05/31) بالعبارة التالية: «خلافاً لأي نصّ آخر (...)». ويُشير ذلك إلى إلغاء كل النصوص السابقة المُخالفة للمادة 64.

بالإضافة إلى ذلك تمّ تعديل المادة 64 بالقانون رقم 428 تاريخ 2002/06/6 (القانون 2002/428)، وأُضيفت إليها فقرة جديدة هي التالية: «تُطبَّق أحكام الفقرة الأولى من المادة 64 من القانون رقم 227 تاريخ 31 أيّار 2000، المُعدِّل لبعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، على جميع المراجعات العالقة والتي لم تَقْتَرن بحُكْم نهائي مُبرم، بما فيها الأحكام التي هي موضوع طلب إعادة مُحاكمة». وجاء التعديل في ضوء ما قضى به قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27. وهو يُفسِّر أيضاً الفقرة الأولى من المادة 64 من نظام المجلس ويُدعِّم آثارها.

ويتحصَّل من تعاقب تعديلات النصوص المُتعلِّقة بتأديب القضاة العدليّين وتواليها أنّهم يخضعون، نظرياً، في مجال التأديب لنص خاص، الذي وإنْ اختلف عن نظام مجلس شورى الدولة الذي يُحدِّد اختصاص القضاء الاداري بشكل عام، يُطبَّق على مجلس شورى الدولة، تطبيقاً للمأثورة اللاتينيّة Lex specialis derogat legi generali [123] (القانون الخاص يَنْسَخ القانون العام، أي يقضي على آثاره)[124].

فماذا كانت حيثيّات أو أسباب قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27؟

ب – حيثيّات قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27[125]

تنصّ الفقرة الأخيرة من المادة 87 من المرسوم الإشتراعي، منها 83/150 قانون القضاء العدلي، المُعدَّلة بالقانون 2001/389، على أنّه: «لا يَقبل قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب

---

[123]. يُضاف إليها مأثورة لاتينيّة أخرى مُشابهة، هي:

Legi speciali per generalem non derogatur.

ويُقابلها في العربيّة القاعدة القائلة: الأخصّ مُقدَّم على الأعمّ في الأحكام.

[124]. لمزيد من المعلومات حول تعارض نصّ خاص مع نصّ عام، راجع كتاب: د. يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، لا دار نشر، 1998، ص 383–385.

[125]. المجلس الدستوري، قرار رقم 2000/5، مذكور سابقاً.

أي طريق من طرق المراجعة بما فيها التمييز». ونصَّت الفقرة الثانية من المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة، المُعدَّلة بالقانون رقم 227 تاريخ 2000/05/31 (القانون 2000/227) وقبل إبطالها بقرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27، على أن: «لا تخضع القرارات التأديبيّة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك النقض». وتبرز أوجه الشبه الأكيدة بين المادتين.

غير أنّ المجلس الدستوري قضى في قراره رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27 بأنّ الفقرة الثانية من المادة 64 من القانون 2000/227 «مُخالفة للدستور وللمبادئ العامة ذات القيمة الدستوريّة، ويقتضي بالتالي إبطالها»[126]. وفي هذا القرار أجرى المجلس الدستوري رقابته على الفقرة الثانية من المادة 64 من القانون 2000/227 لإعلان أنها مُخالفة للدستور، ومن ثمّ إبطالها.

ونرى من المُفيد إثبات بعض حيثيّات أو أسباب القرار التي ستكون لنا المَدَد فيما سيأتي بيانه:

«بما أنّ استقلال القضاء، فضلاً عن النصّ الدستوري الذي يُكرِّسه، يُعتبر من المبادئ ذات القيمة الدستوريّة.

وبما أنّ استقلال القضاء لا يستقيم إذا لم يتأمَّن استقلال القاضي بتوفير الضمانات اللازمة التي تُحقِّق هذا الاستقلال ومن ضمنها حقّ الدفاع الذي يتمتَّع بالقيمة الدستوريّة، وعدم إقفال باب المراجعة أمامه عندما يتعرَّض لتدابير تأديبيّة.

وبما أنّ حقّ مراجعة القضاء هو من الحقوق الدستوريّة الأساسيّة وهو يُشكِّل بالنسبة للقاضي في القضايا التأديبيّة عندما يكون محلّ مُؤاخذة مسلكيّة، إحدى الضمانات التي عنتها المادة 20 من الدستور.

وبما أنّ مجلس القضاء الأعلى عندما يُمارس سلطة التأديب أو الهيئة المُنبثقة عنه، وفقاً للمادة 85 وما يليها من المرسوم الاشتراعي رقم 83/150، يُعتبر هيئة إداريّة ذات صفة قضائيّة مثله مثل أيّة هيئة تأديبيّة للموظفين منحها القانون صلاحيّات مُعيّنة.

---

[126]. المرجع ذاته، ص 460.

وبما أنّه إذا كان إناطة مجلس القضاء الأعلى سلطة تأديبيّة يُشكِّل ضمانة من الضمانات التي نصَّت عليها المادة 20 من الدستور، فإنّ إعطاء الحق للقاضي العدلي بالطعن في هذه القرارات التأديبيّة التي تصدر عنه عن طريق النقض يُشكِّل ضمانة لا غنى عنها، مُكمِّلة للضمانة التي يوفِّرها اشتراك مجلس القضاء الأعلى في القضايا التأديبيّة المُتَّصلة بالقضاة العدليّين.

وبما أنّ منع القاضي العدلي من الطعن بقرارات المجلس التأديبي يؤدِّي إلى حرمانه من ضمانة دستوريّة ويُشكِّل بالتالي انتقاصاً من الضمانات التي أوجبت المادة 20 من الدستور حفظها للقضاة،

وبما أنّ المادة 117 من نظام مجلس شورى الدولة تنصّ على أنّه يُمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإداريّة ذات الصفة القضائيّة، وإنْ لم ينصّ القانون على ذلك، ممّا يعني أنّ مراجعة النقض لهذه الأحكام تتعلّق بالإنتظام العام،

وبما أنّ قرارات المجلس التأديبي للقضاة العدليّين هي من نوع الأحكام التي تصدر بالدرجة الأخيرة عن هيئات إداريّة ذات صفة قضائيّة، والطعن بها أمام القضاء المُختصّ، يُشكِّل بالنسبة للقاضي العدلي، إحدى الضمانات التي نصّ عليها الدستور، وحرمانه من حقّ المراجعة يتعارض إذن مع أحكام الدستور ومع المبادئ العامة الدستوريّة.

وبما أنّه إذا كان يعود للمشرِّع أن يُلغي قانوناً نافذاً أو أن يُعدِّل في أحكام هذا القانون دون أن يُشكِّل ذلك مُخالفة للدستور أو أن يقع هذا العمل تحت رقابة المجلس الدستوري إلاّ أنّ الأمر يختلف عندما يمسّ ذلك، حريّة أو حقّاً من الحقوق ذات القيمة الدستوريّة (قرار المجلس الدستوري رقم 2000/1 تاريخ 2000/02/1).

وبما أنّه عندما يسنّ المُشرِّع قانوناً يتناول الحقوق والحريات الأساسيّة فلا يسعه أنْ يُعدِّل أو أنْ يُلغي النصوص النافذة الضامنة لهذه الحريات والحقوق دون أنْ يُحِلّ محلَّها نصوصاً أكثر ضمانة أو تُعادلها على الأقلّ فاعليّة وضمانة، وبالتالي فإنّه لا يجوز للمُشترع أنْ يُضعف من الضمانات التي أقرَّها بموجب قوانين سابقة لجهة حقّ أو حريّة أساسيّة سواء عن طريق إلغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها أو بإحلال ضمانات محلّها أقلّ قوّة وفاعليّة (قرار المجلس الدستوري رقم 1999/1 تاريخ 1999/11/23).

وبما أنّ النصّ المطعون فيه، بحرمانه القاضي من حقّ الدفاع عن نفسه أمام المرجع القضائي المُختصّ وإقفال باب المراجعة بوجهه يكون قد ألغى ضمانة من الضمانات التي نصّ عليها الدستور والتي تُشكِّل للقاضي إحدى أهمّ ميزات استقلاله.

وبما أنّ الفقرة الثانية من المادة 64 من القانون 2000/227 تكون إذن مُخالفة للدستور وللمبادئ العامة ذات القيمة الدستوريّة، ويقتضي بالتالي إبطالها»[127].

وفي ضوء ما سبق من أسباب أو حيثيّات، نستنتج أنّ كلّ نصّ يحرم القضاة من نقض القرارات التأديبيّة مُخالف للدستور لأنه لا يؤمِّن الضمانات الكافية لهم[128]، التي يعترف بها الدستور[129] والمبادئ العامة ذات القيمة الدستوريّة.

والقرار ليس طليعيّاً في هذا المجال أو فريداً. فقد بلور المجلس الدستوري اجتهاداً مُستقرّاً[130] في كل ما له علاقة باستقلال القضاة وضماناتهم[131]، ما يوجب على المُشرِّع مُراعاة هذا الإجتهاد بالنسبة إلى التشريعات التي سيضعها في المستقبل[132].

---

[127]. المرجع ذاته، ص 458–460.

[128]. إعتبر مجلس شورى الدولة أنّه كلّما تضمَّنت الأحكام القانونيّة نصوصاً صريحة تُخالف المبادئ العامة للقانون، كمنع تقديم المراجعات القضائيّة بما في ذلك المراجعة لتجاوز حدّ السلطة أم مُراجعة النقض، لجأ القاضي إلى التقليل قدر الإمكان من أهميّتها تأميناً لتفوّق المبدأ العام على الأحكام القانونيّة المذكورة، باعتبار أنّ تلك النصوص تتضمَّن أحكاماً إستثنائيّة يجب تطبيقها بصورة حصريّة وضيّقة (مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم 51 تاريخ 1992/02/10، فؤاد مخول حداد/الدولة – هيئة التفتيش المركزي والمجلس التأديبي العام، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السادس، 1992–1993، ص 249). ولكن مجلس شورى الدولة عاد وأكَّد هذا التوجّه عندما اعتبر أنّ مُراجعة النقض، مثل مراجعة الإبطال، لها طابع الإنتظام العام لأنّها تؤمِّن، وفق المبادئ العامة للقانون، إحترام مبدأ المشروعيّة (مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم 17 تاريخ 1997/10/9، القاضي السابق زاهي حدّاد/الدولة، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث عشر، 1999، ص 24).

[129]. في المادة 20 من الدستور ما يُلقي مزيداً من الضوء على المسألة المطروحة. فالمادة 20 تنصّ على أنّ: «السلطة القضائيّة تتولاّها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينصّ عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمُتقاضين الضمانات اللازمة. أمّا شروط الضمانة القضائيّة وحدودها فيُعيِّنها القانون. والقضاة مُستقلّون في إجراء وظيفتهم، وتصدر القرارات والأحكام من قبل كلّ المحاكم، وتُنفَّذ باسم الشعب اللبناني».
لمزيد من المعلومات حول ضمانات القضاة، راجع كتاب: د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 377–381.

وهكذا نرى أنّ الفقرة الأخيرة من المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150، المُعدَّلة بالقانون 2001/389، مُماثلة للفقرة الثانية من المادة 64 من القانون 2000/227، التي قضى المجلس الدستوري بإبطالها لمُخالفتها «للدستور وللمبادئ ذات القيمة الدستوريّة»[133]. ويظهر بشكل جليّ أن الفقرة الأخيرة من المادة 87 يجب أن تكون، كذلك، مُخالفة للدستور.

ونؤكِّد، مرّة أخرى، أنه لدى المُقابلة بين المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150، المُعدَّلة عام 2001 والمادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة المعدَّل عام 2000 والمُلغى بقرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 يتبيَّن أنّ هاتين المادتين تحملان مضموناً مُشابهاً لجهة إيلاء مجلس شورى الدولة صلاحيّة البتّ لقضايا التنازع التأديبي.

ونرى من الضروري، في نهاية العرض، إعادة إثبات النصيّن.

جاء في المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة، قبل إبطالها من المجلس الدستوري، ما يلي: «لا تخضع القرارات التأديبيّة الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك النقض» (الفقرة الثانية). وبعد إبطال المجلس الدستوري لهذه الفقرة بقرار المجلس الدستوري رقم

---

[130]. أكَّد المجلس الدستوري اللبناني أنّ الضمانات الممنوحة للقضاة لكي يتمكَّنوا من تأدية أعمالهم في جوٍّ من الحريّة والاستقلاليّة مُزوَّدة بسَقَّاطة أو وَقَّافة Cliquet تمنع التقهقر أو التراجع لمنع حصول نُكوصٍ مُعيب في مسيرة استقلال السلطة القضائيّة. وأثَر السَقَّاطة أو الوَقَّافة هو إلزام المُشرِّع بعدم إضعاف ضمانات القضاة بكلّ ما قد يَسنَّه مُستقبلاً من تشريعات، أي الحرص على توفير الضمانات الكافية للقضاة. راجع حول مفهوم الـ Effet-cliquet :

- DRAGO, *L'exécution…*, *op. cit.*, pp. 172 et s. ; *Contentieux…*, *op. cit.*, pp. 408 et s.

- Tarek Majzoub et Fabienne Quilleré-Majzoub, « Le Conseil Constitutionnel Libanais et les droits fondamentaux », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1998, pp. 34-36.

- Tarek Majzoub, « Le juge libanais et le droit international des droits de l'homme », *RDP*, 2010, n° 4, pp. 1120-1121.

[131]. راجع، مثلاً، قرار المجلس الدستوري اللبناني: قرار رقم 1995/2 الصادر في 1995/02/25، بشأن إبطال القانون رقم 227، الصادر في 1995/01/12، والمُتعلِّق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، السنّي والجعفري، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (1994–1997)، ص 45–46.

[132]. المجلس الدستوري، قرار رقم 2005/1 الصادر في 2005/08/6، بشأن الطعن في القانون رقم 679، الصادر في 2005/07/19، والمُتعلِّق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (2001–2005)، ص 267–268.

[133]. المجلس الدستوري، قرار رقم 2000/5، مذكور سابقاً، ص 465.

2000/5 تاريخ 2000/06/27، صارت صياغتها على الشكل التالي: «خلافاً لأي نصّ آخر ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المُتعلِّقة بتأديب الموظفين».

وجاء في المادة 87 من المرسوم الإشتراعي 83/150 (المُعدَّلة بالقانون 2001/389) ما يلي: «لا يَقبل قرار الهيئة القضائيّة العليا للتأديب أي طريق من طرق المراجعة بما فيها التمييز ويكون نافذاً بمُجرَّد إبلاغه إلى صاحب العلاقة بالصورة الإداريّة. (...)» (فقرتها الأخيرة).

لدى المُقارنة بين النصّين يتبيَّن أنّ المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150، المُعدَّلة عام 2001، مُماثلة لنصّ المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة المعدَّل عام 2000 والمُلغى بقرار المجلس الدستوري رقم 2000/5. ويُمكننا، إنطلاقاً من واقع صياغة النصيّن، التأكيد، دون أيّ حرج، أنّ المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150، المعدَّلة عام 2001 والسارية المفعول، مُخالفة، بشكل صارخ، للدستور.

وممّا جاء في قضيّة مُماثلة طُرحت على المجلس الدستوري الفرنسي عام 1989[134]:

« (…) si l'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui des dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution (…) ».

فلماذا اعتبر القرار رقم 672، تاريخ 2010/07/12، مجلس القضايا غير صالح للنظر في النزاع المعروض عليه، وتجاهل قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27 المُبطل لنصوص مُخالفة للدستور؟ أي هل يُعقل التشكيك بقوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرار المجلس الدستوري؟ وهل أصاب مجلس القضايا بإعراضه عن النظر في النزاع المعروض عليه؟

---

[134]. راجع الهامش رقم 69، المذكور آنفاً.

ج – تشكيكٌ بقوّة القضيّة المَحْكوم بها لقرار المجلس الدستوري

نصَّت الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري على أنْ «تتمتَّع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوّة القضيّة المُحْكَمَة. وهي مُلزِمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائيّة والإداريّة». وتبنَّت هذه الفقرة ما جاء في المادة 62 من الدستور الفرنسي للعام 1958[135]، وأرست قاعدة عامة لها مفعول تجاه الجميع Erga omnes [136].

وطالما أنّ المُشرِّع اللبناني لم يصل بعد إلى ما وصل إليه المُشرِّع الفرنسي في بعض المسائل القانونيّة، فإنّ الإجتهاد اللبناني مُستقرّ على الأخذ بما اعتمده نظيره الفرنسي منذ بداية القرن العشرين. ويقتضي بالتالي استعراض النصوص الفرنسيّة الدالَّة في هذا المجال.

نصّت الفقرة الأولى من المادة 1351 من القانون المدني الفرنسي على التالي:

« L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même, que la demande soit fondée sur la même cause, que la demande soit entre les mêmes parties et formée par elles et contre elles en la même qualité »

وهكذا نرى أنه لا تكون لتلك الأحكام هذه الحُجيَّة إلاّ في نزاع قام بين الخصوم أنفسهم دون أن تتغيَّر صفاتهم وتتناول الموضوع والسبب نفسهما[137]. وتفترض هذه الحُجيَّة، إذاً، توافر عناصر ثلاثة: وحدة الخصوم، ووحدة الموضوع، ووحدة السبب[138].

---

[135]. راجع الهامش رقم 10، المذكور آنفاً.

[136]. راجع ما كتبه Guillaume Drago:

« [P]ose une règle générale dont l'effet est *erga omnes* » (Drago, *Contentieux…, op. cit.*, p. 549).

[137]. يُقابل المادة الفرنسيّة، الفقرة الأولى من المادة 556 من قانون أصول المحاكمات المدنيّة في لبنان.

[138]. راجع، مثلاً، قرارات: محكمة التمييز المدنيّة، قرار رقم 8 تاريخ 1997/03/7، منشور في صادر في التمييز 1997، ص 177؛ ومحكمة التمييز المدنيّة، قرار رقم 9 تاريخ 1998/01/22، منشور في صادر في التمييز 1998، ص 22؛ ومحكمة التمييز المدنيّة، قرار رقم 66 تاريخ 1998/06/30، منشور في صادر في التمييز 1998، ص 155.

لو انتقلنا من حيِّز القانون المدني إلى حيِّز الرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون، لوجدنا أنّ شرط وحدة الخصوم لا مكان له نظراً للطبيعيّة الموضوعيّة للنزاع Caractère objectif du contentieux ، من نحوٍ أول، ولأنّ صلاحيّة المجلس الدستوري في الرقابة الدستوريّة تأخذ مداها الكامل وتُطلق يده في إجراء هذه الرقابة على القانون برمَّته بمُجرَّد تقديم المراجعة، من نحوٍ ثانٍ[139]. فلا تقتصر حُجيَّة قرارات المجلس الدستوري على الفقرة الحُكميّة فقط بل تنسحب أيضاً على الحيثيّات أو الأسباب[140].

فضلاً عن ذلك، فـ «إنّ قرارات المجلس الدستوري مُبْرَمة، ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية»[141]. ولا بدّ من الحديث عن الحُجيَّة المُطلقة لقرارات المجلس الدستوري[142]. فهذه الحُجيَّة تكون فقط للقرارات التي تقضي ببطلان النصوص، كلياً أو جزئياً، لمُخالفتها الدستور. وطبقاً للفقرة الثانية من المادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري «إذا قرَّر المجلس الدستوري أنّ النصّ، موضوع المراجعة، مشوبٌ كلياً أو جزئيّاً بعيب عدم

---

[139]. جاء في حيثيّات قرار للمجلس الدستوري:

«بما أنّه إذا كان لا يعود للمجلس الدستوري، إذن حق إجراء الرقابة عفواً أو من تلقاء ذاته، على مُطابقة القوانين التي يسنُّها مجلس النواب، على أحكام الدستور، فإنّ هذه الصلاحيّة تأخذ مداها الكامل، وتُطلق يده في إجراء هذه الرقابة على القانون برمَّته بمُجرّد تقديم المراجعة، وفقاً للأصول وتسجيلها في قلم المجلس، دون أن يكون مُقيَّداً بمطالب مُستدعي الطعن، وهذا ما جرى عليه اجتهاد المجلس.

وبما أنّه لا يسع المجلس أثناء نظره في مدى مُطابقة قانون ما على الدستور، أن يتجاهل نصاً مُخالفاً للدستور، ولو لم يكن محلّ طعن من قبل المُستدعي، دون أن يضعه موضع رقابته، وإبطاله، إذا اقتضى الأمر، في حال اعتباره مُخالفاً للدستور.» (المجلس الدستوري، قرار رقم 1999/2 الصادر في 1999/11/24، بشأن الطعن في القانون رقم 140، الصادر في 1999/10/27، والمُتعلِّق بصون الحقّ بسريّة المُخابرات التي تجري بواسطة أيّة وسيلة من وسائل الاتصال، منشور في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (1997−2000)، ص 419).

[140]. راجع، مثلاً:

- *Cass. fr.*, *Ass*., arrêt du 10 octobre 2001, *op. cit.*
- Drago, *L'exécution…*, *op. cit*, pp. 33 et s.

[141]. الفقرة الثانية من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري.

[142] راجع، مثلاً

Drago, *Contentieux*…, *op. cit*., p. 549.

الدستوريّة، فإنّه يَقضي بإبطاله كليّاً أو جزئيّاً بقرارٍ مُعلَّل يَرسم حدود البطلان»[143]. ويُعتبر «النصّ الذي تقَّرر بطلانه (...) كأنّه لم يَصدر»[144]. ويخرج النص القانوني المُبطل من الإنتظام العام القانوني بصورة نهائيّة، «ولا يجوز لأيّ كان التذرُّع به»[145].

نستنتج، في ضوء ما سبق، أنّ حُجيَّة قرارات المجلس الدستوري لا يُمكن إلاّ أن تكون مُطلقة[146]، كما سبق بيانه، وتنسحب على كل قانون جديد يحتوي (ولو كان ذلك بحُلَّةٍ جديدة) على مضمون قانونٍ قديم مُلغى بقرار المجلس الدستوري[147]. وترتبط حُجيَّة القرار بالنص المعروض وفقاً لمضمونه. وقد اعتبر أحد رجال القانون في فرنسا[148] أنّه ليس هناك قانون وإنّما نصوص أمام المجلس الدستوري[149].

---

[143]. تنصّ الفقرة الأولى من المادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري على أن: «يُعلن المجلس الدستوري في قراره أنّ القانون مُطابق أو مُخالف كليّاً أو جزئيّاً للدستور». ويُلاحظ تغيير المصطلحات والتعابير المُستخدمة بين الفقرتين الأولى والثانية: ننتقل من الحديث عن مُطابقة «القانون» إلى إبطال «النصّ، موضوع المُراجعة»، أي لا تتناول الرقابة الدستورية قانوناً بعينه (معيار شكلي) إنّما نصوصاً (معيار موضوعي). وتأكَّدت هذه الوجهة في صياغة الفقرة الثالثة: «إنّ النصّ الذي تَقرَّر بُطلانه يُعتبر، في حدود قرار المجلس، كأنّه لم يَصدر، ولا يجوز لأيّ كان التذرُّع به». ولا يُمكن تجاهل هذا التغير في المُصطلحات.

[144] الفقرة الثالثة من المادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري.

[145] المرجع ذاته.

[146] على سبيل المُقارنة مع مجلس شورى الدولة، جاء في حيثيّات أحد القرارات:

«بما أنّ القرارات التي تصدر عن القضاء الإداري والمُتعلِّقة بالقضاء الشامل أو تلك التي تردّ مراجعة إبطال عمل إداري لها قوّة القضيّة النسبيّة (Effet relatif) وتتميَّز فقط بقوّة القضيّة المُطلقة (Effet absolu) القرارات التي تقضي بإبطال الأعمال الإداريّة لأنّ الإبطال له مفعول تجاه الجميع (*Erga omnes*) أي تجاه الأشخاص الذين لم يكونوا فرقاء أو مُمثَّلين في المراجعة.

وبما أنّ قوّة القضيّة المُحْكَمة تختلف إذن حسب نوع القرارات القضائيّة لا سيّما تلك التي تتعلَّق بالمراجعات لتجاوز حدّ السلطة لأنّ لهذه القضايا ميزة خاصّة عندما يقضي القرار القضائي بردّ المُراجعة أو بإبطال العمل الإداري.»

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم 123 تاريخ 1992/04/8، شركة الأنابيب الوطنيّة/الدولة، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السادس، 1992–1993، ص 349).

[147] راجع، مثلاً، كتاب:

Favoreu et Renoux, *op. cit.*, p. 143.

[148] راجع كتاب:

وبعبارة أخرى، إنّ رقابة المجلس الدستوري ليست شكليَّة أو رسميَّة فقط، تعتمد على المظهر الخارجي للقاعدة أو على الجهة التي أصدرتها، بل هي موضوعيّة أو ماديَّة أيضاً. فلا يهمّ رقم القانون وتاريخ صدوره، إنّما مضمونه (أي تعتمد رقابة المجلس الدستوري على مضمون القاعدة أو جوهرها دون النظر إلى شكلها أو مصدرها).

ولو عدنا إلى القانون الإداري فيما خصّ حُجيَّة قرارات مجلس شورى الدولة[150] لتبيَّن لنا أنه عندما يُبطل عمل إداري فلا يُمكن إلاّ لقانون (كدرجة تعلو العمل الإداري في نظام قانوني مبني على قواعد مُتسلسلة مُتصاعدة شبيهة بهرمٍ مُتدرِّج تتقيَّد فيه كلُّ درجةٍ بما يعلوها من درجات) أن يُعيد للعمل الإداري مشروعيّته المفقودة ويُحصِّنه للمستقبل، فتدخُّل السلطة التشريعيّة هو لتأمين مشروعيّة للعمل الإداري من خلال ما يُعرف بتقنيّة التصديق التشريعي Validation législative[151]. وينسحب الأمر ذاته على حُجيَّة قرارات المجلس الدستوري: إذا أبطل المجلس الدستوري قانوناً، إستجابة لمراجعة قدَّمها أصحاب الحق في الطعن بعدم الدستوريّة، فلا يُمكن للمجلس النيابي إعادة المُوافقة على قانون جديد يحتوي (ولو كان ذلك بحُلَّة جديدة) على مضمون قانونٍ قديم مُلغى بقرار من المجلس الدستوري. وجلّ ما يُمكن للمجلس النيابي القيام به هو التدخُّل لتعديل بعض مواد الدستور اللازمة لمَنْح ما أُبطِل سابقاً قرينة المُطابقة للدستور[152]. فهذا التعديل الدستوري سيسمح للمُشرِّع بإعادة إدخال القاعدة القانونيّة التي تكون قد خَرَجت من

Nicolas Molfessis *Le Conseil constitutionnel et le droit privé*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 320-321.

[149] هذا ثَبَت بالجملة الفرنسيّة:

« Il n'y a plus de loi devant le Conseil, mais des textes ! » (p. 321).

[150] الفقرة الأولى من المادة 93، المُعدَّلة بالقانون رقم 259 تاريخ 1993/10/6، من نظام مجلس شورى الدولة.

[151] راجع، مثلاً، بحث:

Jean-Marie Auby, « Sur une pratique excessive : Les validations législatives », *Revue Droit Prospectif*, 1977, n° 3-4, pp. 10-18.

[152] راجع، مثلاً، قراريْ المجلس الدستوري الفرنسي:

- *Cons. const. fr.*, décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, *Mme Marine Le Pen* [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle], *JORF* du 22 février 2012, p. 3023.
- *Cons. const. fr.*, décision n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011, *M. Abderrahmane L.* [Déferrement devant le procureur de la République], *JORF* du 7 mai 2011, p. 7850.

الإنتظام العام القانوني بعد إبطالها، بدون المسّ بحُجيَّة قرار المجلس الدستوري السابق، لأنّ ظروف الإبطال السابقة تغيَّرت مع التعديل الدستوري (Rebus sic stantibus أي أنّ النصّ القانوني يفقد مفعوله أو سبب وجوده حالما يطرأ أي تغيير جوهري على الظروف التي أدَّت إلى صدوره).

ويفرض هذا الحل نفسه طبقاً للمادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، وخصوصاً في كل ما يتعلَّق بالقرارات غير المُطابقة كليّاً أو جزئيّاً للدستور، أي قرارات الإبطال. وفي هذه الحالة، فإنّ حُجيّة القرار ترتكز على قانون عديم الوجود[153] Inexistant لا يعني «المراجع القضائيّة والإداريّة»[154]، لا من قريب ولا من بعيد. والسعي وراء الأثر المُنتج للقانون، مُقْترناً باحترام نيّة المُشرِّع، يُمهِّد السبيل إلى تطبيق سليم للقانون وتنفيذه[155]. ولإعطاء كل بعد مُجدٍ للمادة 13، المعطوفة على المادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، نرى أنّ إبطال مضمون القانون هو الذي يَحْكُم حُجيّة القرار، بحيث لا يستطيع المُشرِّع أن يُقرّ قانوناً جديداً بمضمون القانون القديم المُلغى بقرار المجلس الدستوري.

---

[153] الفقرة الثالثة من المادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري.

[154] الفقرة الثانية من المادة 13 من القانون ذاته.

[155] جاء في حيثيّات قرار صادر عن مجلس شورى الدولة:

«بما أنّه يقتضي وِفق المبادئ المُعتمدة في تفسير القوانين، أن يتمّ تفسير النصوص بالشكل الذي يجعلها مُتوافقة بعضها مع بعض بدلاً من تعطيل مفعولها بتفسير نصّ بصورة غير مُتلائمة ومُتجانسة مع النصوص الأخرى وإلاّ جُرِّد هذا النص من معناه.

وبما أنّ الطريقة العلميّة لتفسير القوانين توجب توفيق النص المطلوب تفسيره مع سائر النصوص المُتعلِّقة بذات الموضوع أو بمواضيع مُتشابهة.»

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم 662 تاريخ 2003/09/30، إتحاد مصانع ورق السيكارة – صبحي وصلاح الدين الشريجي وشركاؤهم (ش.م.ل.)/الدولة، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد 19، 2007، ص 1259).

وبذات المعنى: مجلس شورى الدولة، قرار رقم 281 تاريخ 2009/02/17، شركة كيماويات لبنان ش.م.ل./الدولة، غير منشور؛ ومجلس شورى الدولة، قرار رقم 515 تاريخ 2009/06/29، شركة كيماويات لبنان ش.م.ل./الدولة، غير منشور.

ويبدو أنّ الإجتهاد الدستوري لم يرضَ بحُجيَّة تبقى محصورة (أو مُقيَّدة) بنصّ القانون الذي طُعن فيه لعدم دستوريّته[156]، ولم يأخذ، إذاً، بالمعيار الشكلي فقط. وحصل ذلك في قرارات صدرت عن المجلس الدستوري الفرنسي[157]، وقد جاء في حيثيّات أحدها[158]:

« [L]'autorité attachée à une décision du Conseil constitutionnel déclarant inconstitutionnelles des dispositions d'une loi ne peut en principe être utilement invoquée à l'encontre d'une autre loi conçue en termes distincts, il n'en va pas ainsi lorsque les dispositions de cette loi, bien que rédigées sous une forme différente, ont, en substance, un objet analogue à celui de dispositions législatives déclarées contraires à la Constitution »

هكذا نرى أنّ موضوع الفقرة الأخيرة من المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150، المُعدَّلة بالقانون 2001/389 وصياغتها، مُماثل للفقرة الثانية من المادة 64 من القانون 2000/227، التي قضى المجلس الدستوري بإبطالها لمُخالفتها «للدستور وللمبادئ ذات القيمة

---

[156] يبدو أنّ المجلس الدستوري اللبناني لم يخطُ هذه الخطوة بعد، تاركاً الأمر لاستنسابيّة السلطات العامة والمراجع القضائيّة والإداريّة. كما لم يلجأ المجلس إلى قوّة القضيّة المَحْكوم بها لإبطال أي قانون نافذ أو ساري المفعول. وبمعنى أوضح: هل يُمكن للمجلس الدستوري، عندما يُبطل قانوناً، إعتبار أنّ قراره يمتدّ إلى قانون آخر مُشابه للقانون المُبطل؟

[157] راجع:

Cons. const. fr., décision n° 88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, p. 119 ; *RJC*, I-334 ; *AJDA*, 1988, p. 752, P. Wachsmann ; *D.*, 1989, J., p. 269, F. Luchaire ; *JCP*, 1989, II, n° 21202, M. Paillet ; *RDP*, 1989, p. 399, L. Favoreu.

[158] راجع:

- *Cons. const. fr.*, décision 89-258 DC du 8 juillet 1989, *Loi portant amnistie*, *Rec.*, p. 48, § 13.
- *Cons. const. fr.*, décision 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *Rec.*, p. 43, § 5 : « Considérant que sous réserve de la détermination de leur caractère organique, il n'y a pas lieu de procéder à un examen de la constitutionnalité des dispositions de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ayant une rédaction ou un contenu identique à ceux des dispositions déclarées conformes à la Constitution par les décisions précitées ».

الدستوريّة»[159]. وطبقاً للمادتين 13 و22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري فإنّ قرار المجلس الدستوري 2000/5 يتمتَّع بقوّة القضيّة المُحْكَمة ويُلزم السلطات العامة والمراجع القضائيّة والإداريّة باستبعاد المادة 87. وكلّ تطبيق مُغاير لقانون إنشاء المجلس الدستوري يُفضي إلى إفراغ القانون من أثره المُنتج.

وفي هذه الحالة، لم يلتفت مجلس شورى الدولة إلى الحُجيَّة المُطلقة لقرار المجلس الدستوري 2000/5. ومن خلال التفسير[160] الذي اعتمده مجلس شورى الدولة يتبيَّن أنه اكتفى بمعيار شكلي بحت لا يتوافق مع روح الرقابة على دستوريّة القوانين وتقنيَّاتها، ولم يعط إلاّ حجيّة نسبيّة ضيِّقة لقرار المجلس الدستوري، ناسياً (أو غافلاً عن) خصوصيّة الرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون، ومُتناسياً ما جرى عليه الإجتهاد الإداري في فرنسا، خصوصًا أنّ القضاء الإداري اللبناني متأثِّر، إلى حدّ كبير، بهذا الإجتهاد، الذي لا ينفكّ يُحيل إليه لاستلهام العِبَر منه، المُفيدة والمُعبِّرة.

فهل حاذَر المجلس الإنغماس في الرقابة على دستوريّة المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150، المُعدَّلة بالقانون 2001/389، مخافة خرق المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري؟ وهل طبَّق مجلس شورى الدولة نظريّة القانون الحاجب Loi écran ؟ وهل صحّ تطبيق مجلس شورى الدولة لنظريّة القانون الحاجب؟

---

[159] المجلس الدستوري، قرار رقم 2000/5، مذكور سابقاً، ص 465.

[160] لمزيد من المعلومات حول تفسير القاعدة القانونيّة، راجع كتاب: د. علي مصباح إبراهيم، مذكور سابقاً، ص 118-134.

د – فهمٌ مُلتبسٌ لنظريّة القانون الحاجب

كي لا يتعرَّض للنقد، حاذر مجلس القضايا، في قراره رقم 672 تاريخ 2010/07/12، الإنغماس في الرقابة على دستوريّة المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150، المُعدَّلة بالقانون 2001/389. فاعتبر أنّه طالما لم تُعرض المادة 87 المُعدَّلة على المجلس الدستوري، فإنّ مجلس القضايا غير معني بالإضطلاع بهذا الدور الرقابي، وهو مُحقّ، نظريّاً، في هذا التوجّه.

وطبقاً للفقرة الثانية من المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، و«خلافاً لأي نصّ مُغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مُباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مُباشرة عن طريق الدفع بمُخالفة الدستور أو مُخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص». ومنذ العام 1993، تاريخ إنشاء المجلس الدستوري حُدِّدت مهمّة المجلس الدستوري وحُصرت في النظر في عدم دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون، وأنّ الطعن في دستوريّة أو عدم دستوريّة أيّ نصّ قانوني ليس من صلاحيّة المحاكم العاديّة. إنّ مبدأ تسلسل القواعد القانونيّة (أو تدرُّجها)، الوارد في المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنيّة والمفروض على المحاكم العادية، والذي يبني النظام القانوني اللبناني على قواعد مُتسلسلة مُتصاعدة شبيهة بهرمٍ مُتدرِّج تتقيَّد فيه كلُّ درجةٍ بما يعلوها من درجات، وهو مفروض على المحاكم العادية... إنّ هذا التسلسل يقف، إذاً، عند عَتَبَة (أو درجة) الدستور[161]. ولا يسع مجلس شورى الدولة القيام بالرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون[162]. وتبقى هذه المهمّة حكراً

---

[161] لمزيد من المعلومات حول الوضع في لبنان، على صعيد الرقابة الدستوريّة، قبل تقنين معظم بنود اتفاق الطائف، راجع كتاب: د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 445–449.

[162] إعتبر مجلس شورى الدولة «أنّ وظيفة القضاء هي التزام تطبيق النصوص القانونيّة ويبقى للمُشترع سلطة تعديلها إذا اقتضى الأمر. كما أنّ النظر في دستوريّة القوانين أمر يخرج عن سلطان القضاء لدخوله ضمن اختصاص المجلس الدستوري» (مجلس شورى الدولة، قرار رقم 580 تاريخ 1999/05/27، شركة ديتا كوم/الدولة، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع عشر، 2003، ص 624). لقد عاد مجلس شورى الدولة وأكَّد هذا التوجّه عندما اعتبر «أنّه ليس للإدارة المُختصَّة، ولا لمجلس الخدمة المدنيّة، ولا لهذا المجلس، أي رقابة على أعمال السلطة التشريعيّة، ويجب عليها تنفيذ أحكام القانون حتى ولو كان مُخالفاً لمبدأ المساواة، لأنّ الرقابة

على المجلس الدستوري[163]. ولا يُشكِّل لجوء المحاكم العاديّة إلى الدستور إلاّ سبيلاً إلى تفسيره عند غياب نصّ قانوني[164]. وينسجم هذا المنحى مع نظريّة القانون الحاجز Théorie de l'écran législatif[165]، أو الحاجب. ويُمكن للقاضي، إذاً، مراقبة توافق الأعمال غير التشريعيّة (أو الأعمال الإداريّة) مع النصّ المُطبَّق عند غياب قانون، أي مراقبة توافق الأعمال الإداريّة مع الدستور.

ويتبيَّن من قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12 أنّ مجلس شورى الدولة أراد التمايز والإبتعاد عن اجتهاد سابق مُنتقد لأحدى غرف مجلس شورى الدولة[166].

على أعمال المُشترع عند مُخالفته لأحد المبادئ الدستوريّة تعود للمجلس الدستوري دون سواه. (...)» (مجلس شورى الدولة، قرار رقم 316 تاريخ 2000/05/4، محمد حرفوش ورفاقه/الدولة، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الخامس عشر، 2003، ص 607).

[163] لمزيد من المعلومات حول المسار التاريخي لمُمارسة الرقابة على دستوريّة القوانين من قِبَل القضاء اللبناني، راجع بحث:

Tarek Majzoub, « Le juge libanais… », *op. cit.*, pp. 1122-1124.

[164] راجع، مثلاً، محكمة التمييز (الهيئة العامة)، قرار رقم 7 تاريخ 27 تشرين الأول 2000، صادر في التمييز: قرارات الهيئة العامة 1999–2000–2001، ص 132؛ مجموعة إجتهادات جميل باز، 2000، ص 197؛ المرجع كاسندر، 2000، 10، ص 1024. «حيث أنه إذا كان تفسير أحكام الدستور يعود للسلطة التشريعيّة بما يصدر عنها من قوانين تفسيريّة له، إلاّ أنه في غياب القانون التفسيري لهذه الأحكام وتأسيساً على القاعدة القائلة بأنّ قاضي الأصل هو قاضي الفرع، فإنه ليس ما يمنع القاضي الجزائي الناظر في الدعوى من تفسير الأحكام الدستوريّة إذا وجد ضرورة لذلك للبتّ بالدفع المُدلى به أمامه ويبقى تفسيره لها مُقتصراً على الدعوى المعروضة عليه ولا يرقى إلى مرتبة القاعدة العامة كما هي الحال في القانون التفسيري الصادر عن المجلس النيابي فلا يُشكِّل ذلك مسألة مُعترضة خلافاً لما تُدلي به الجهة المُستدعية».

[165] إعتبر مجلس شورى الدولة أنّه إذا جاء العمل الإداري تطبيقاً لقانون، يُشكِّل هذا القانون حاجزاً «وبالتالي لا يجوز للقضاء الإداري البتّ بدستوريّة القوانين التي هي من صلاحيّة المجلس الدستوري» (مجلس شورى الدولة، قرار رقم 670 تاريخ 2002/09/5، الغرفة الدوليّة للملاحة في بيروت/الدولة، منشور في مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السابع عشر، 2005، ص 1144). عاد وأكَّد مجلس شورى الدولة هذا التوجّه في قرارات أخرى (مجلس شورى الدولة، قرار رقم 671 تاريخ 2002/09/5، جمعيّة أصحاب السفن اللبنانيّين في بيروت/الدولة؛ ومجلس شورى الدولة، قرار رقم 672 تاريخ 2002/09/5، شركة الملاحة المتحدة للشرق الأوسط ش.م.ل./الدولة).

[166] راجع الإنتقادات التي ساقها د. غالب محمصاني على قرار مجلس شورى الدولة رقم 71 تاريخ 2001/10/25

فقد أصدر مجلس شوى الدولة القرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25 (الدولة/السفير إلياس غصن[167])[168]. ووَرَد في هذا القرار «أنّ قرارات المجلس الدستوري هي إذن مُلزمة للقضاء، كما للسلطات العامة. وهذا يعني أنّ إبطال المجلس لنصّ تشريعي لا يؤدِّي فقط إلى بطلان هذا النصّ، بل ينسحب على كلّ نصّ مُماثل أو قاعدة قانونيّة مُشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، سواء كانت مُتزامنةً مع قرار المجلس أو سابقةً له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور أو مع مبدأ عام يتمتَّع بالقيمة الدستوريّة لأنّ هذه القاعدة تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصورة نهائيّة بحيث لا يستطيع القضاء، سواء القضاء العدلي أو الإداري أن يُطبِّق نصاً مُخالفاً للقاعدة أو للمبدأ الذي أقرَّه المجلس الدستوري وذلك احتراماً لمبدأ الشرعيّة وخاصّة لمبدأ تسلسل أو تدرُّج القواعد القانونيّة»[169].

وجاء في حيثيّة أخرى للقرار ذاته ما يلي: «وبما أنّ تطبيق القضاء الإداري أو العدلي لقرارات المجلس الدستوري لا يتوقَّف على تعديل أو إلغاء المُشترع للقاعدة القانونيّة المُخالفة

(الدولة/السفير إلياس غصن) خلال ندوة نظَّمها مركز الدراسات الحقوقيّة للعالم العربي (CEDROMA) حول دور مجلس شورى الدولة في الرقابة على دستوريّة القوانين (كلية الحقوق والعلوم السياسيّة – جامعة القدّيس يوسف، في 2002/03/22). وأيدّ د. وسيم منصوري هذا التوجّه، مُعتبراً أنه « على الرغم من أنّ ذلك يُخالف الإجتهاد الفرنسي الذي يقول بمحدوديّة تأثير قرارات المجلس الدستوري في القضيّة نفسها le cas d'espèce إلاّ أنّ مجلس شورى الدولة اللبناني، في القرار المذكور آنفاً، قد اعتبر إحدى مواد القانون المفروض عليه تطبيقه لبتّ النزاع العالق أمامه (المادة 13 من القانون رقم 65/54) قد خرجت من الإنتظام القانوني ولم تَعد قابلة للتطبيق (...) » (مذكور سابقاً، ص 250–251). وكذلك:

Michel Tabet, « Jurisprudence constitutionnelle et jurisprudence administrative », *in* Université Saint-Joseph, CEDROMA (Beyrouth), *Le Conseil constitutionnel libanais : Gardien, régulateur, protecteur*, Colloque de Beyrouth du 17 mai 2002, Bruylant, 2003, pp. 56-58.

[167] مجلس شورى الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، مذكور سابقاً. ولمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع بحث: د. خالد قباني، دور مجلس شورى الدولة في الرقابة على دستوريّة القوانين: قرار المجلس رقم 71/2001–2002، مجلة الحياة النيابية، العدد الثالث والأربعون، حزيران/يونيو 2002، ص 103–109.

[168] تشكَّلت الهيئة الحاكمة على النحو التالي: خالد قباني (رئيساً) وسليمان عيد وضاهر غندور (مُستشاران). وصدر القرار بالإجماع.

[169] مجلس شورى الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، الدولة/السفير إلياس غصن، مذكور سابقاً، ص 38.

للدستور أو لمبدأ يتمتَّع بالقيمة الدستوريّة التي يُبطلها المجلس الدستوري، لأنّ الأخذ بعكس ذلك يؤدِّي إلى تعطيل قرارات المجلس الدستوري في كلّ مرّة يتأخَّر أو لا يُبادر المُشترع إلى تعديل أو إلغاء النصّ أو القواعد القانونيّة التي تتضمَّنها القوانين النافذة والتي تنطوي على نصوص مُشابهة»[170].

هكذا نُلاحظ أنّ القرار اعتبر أنّ كلّ النصوص القانونيّة التي أبطل المجلس الدستوري مثيلاً لها باطلة[171]، وأنّ القضاء الإداري لن يأخذ بها[172].

ورغم إسهام قرار مجلس شورى الدولة في تغليب حق مراجعة القضاء (أو حق الطعن في قرارات الهيئة العليا للتأديب) وتأكيد منزلته القانونيّة الرفيعة[173] كحقّ من الحقوق الدستوريّة الأساسيّة (وهو مبدأ يتمتَّع بالقيمة الدستوريّة)[174]، إلاّ أنه يجب الإقرار والاعتراف بأنّ وحدة

---

[170] المرجع ذاته، ص 38–39.

[171] طرح البعض التساؤل التالي: ما هو معيار النصّ المُماثل أو القاعدة القانونيّة المُشابهة للقاعدة التي قضى المجلس الدستوري بإبطالها؟ وهل يُمكن ترك الأمر لتقدير كل غرفة في مجلس شورى الدولة؟

[172] مجلس شورى الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، الدولة/السفير إلياس غصن، مذكور سابقاً، ص 38–39.

[173] لقد ثابرت غرفة الرئيس خالد قباني على هذا التوجّه في عدّة قرارات، منها: القرار رقم 47 تاريخ 2002/10/24، المُفتِّش المُمتاز في الأمن العام جوزف معوَّض/الدولة، مذكور سابقاً، ورفضت الغرفة تطبيق المادة 142 من القانون 17 تاريخ 1990/09/6 التي تمنع حق مراجعة القضاء؛ والقرار رقم 48 تاريخ 2001/10/24، المُفتِّش المؤهَّل في الأمن العام إبراهيم بدروسيان/الدولة، غير منشور.

[174] في قرار حول تعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، نقرأ ما يلي:

«وبما أنّ حق مُراجعة القضاء هو من الحقوق الدستوريّة الأساسيّة وهو يُشكِّل بالنسبة للقاضي في القضايا التأديبيّة عندما يكون محلّ مؤاخذة مسلكيّة، إحدى الضمانات التي عنتها المادة 20 من الدستور.

(...)

وبما أنّ منع القاضي العدلي من الطعن بقرارات المجلس التأديبي يؤدِّي إلى حرمانه من ضمانة دستوريّة ويُشكِّل انتقاصاً من الضمانات التي أوجبت المادة 20 من الدستور حفظها للقضاة

(...)

وبما أنّ قرارات المجلس التأديبي للقضاة العدليّين هي من نوع الأحكام التي تصدر بالدرجة الأخيرة عن هيئات إداريّة ذات صفة قضائيّة، والطعن بها أمام القضاء المُختصّ، يُشكِّل بالنسبة للقاضي العدلي، إحدى الضمانات التي نصّ

الموضوع والسبب لم تكن مُثبتة في هذا القرار[175]، ولم يكن للنصوص القانونيّة المذكورة «موضوع مُماثل Objet analogue »[176]. وقد حفَّز توسيع هذا القرار لاختصاص مجلس شورى الدولة ورقابته، إستناداً إلى فكرة قوّة القضيَّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري[177]، قيام ردّة فعل رافضة لتمتُّع هذه القرارات بقوّة كهذه[178]. لقد ضيَّق مجلس القضايا، كما فعلت غرف مجلس شورى الدولة المُختلفة، إلى أبعد الحدود، نطاق قوّة القضيَّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في المُراجعات أمام مجلس شورى الدولة.

ويتجلّى عنصر الإلزام في قرار المجلس الدستوري، كما سبق بيانه، في وجوب اعتبار القرار حجَّةً على مُختلف السلطات والمراجع، ومنها السلطتان التشريعيّة والقضائيّة. وطبقاً للمادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، يَخْرج النص المُخالف للدستور من الانتظام القانوني Ordonnancement juridique .

ويتوجَّب على السلطة التشريعيّة القيام بإلغاء النصّ القانوني الذي صدر قرارٌ من المجلس بعدم دستوريّته وتعديل القوانين النافذة في ضوء ما قضى به القرار الصادر بعدم الدستوريّة، كما على السلطة التشريعيّة مُراعاة هذا القرار بالنسبة إلى التشريعات التي ستضعها في المستقبل. وإنّ إقدام مجلس النوّاب على إعادة المُوافقة على القانون ذاته في تاريخ لاحق، أو على قانون جديد

عليها الدستور، وحرمانه من حقّ المراجعة يتعارض إذن مع أحكام الدستور ومع المبادئ العامة الدستوريّة» (القرار رقم 2000/5، مذكور سابقاً، ص 458–459).

[175] راجع، على سبيل المثال، قراريْ المجلس الدستوري الفرنسي:

- *Cons. const. fr*., décision 89-258 DC du 8 juillet 1989, *op. cit.*
- *Cons. const. fr*., décision 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit*.

[176] المرجع ذاته.

[177] راجع، مثلاً، كتاب:

Wassim WEHBE, *op. cit*., pp. 58-64.

[178] نلفت النظر إلى أنّ صدور قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12 (القاضي محمد درباس/الدولة) تّم بالإجماع دون تسجيل أي مُخالفة، رغم مشاركة مستشار كان في الهيئة الحاكمة التي أصدرت قرار المفتِّش الممتاز في الأمن العام جوزف معوَّض/الدولة. وصدر قرار مجلس القضايا رقم 316 تاريخ 2010/03/2، بذات معنى قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12، دون تسجيل أي مُخالفة، رغم مشاركة قاضيين كانا في الهيئة الحاكمة التي أصدرت قرار المفتِّش الممتاز في الأمن العام جوزف معوَّض/الدولة.

يحتوي (ولو كان ذلك بحُلَّة جديدة) على مضمون قانونٍ قديم مُلغى بقرار من المجلس الدستوري، يُشكِّل خرقاً لمبدأ فصل السلطات الذي يرمي إلى عدم الجمع بين السلطات[179]. والمقصود بالمبدأ ليس الفصل المُطلق، بل الفصل مع التعاون، أي على السلطة التشريعيّة أن تتعاون مع السلطة القضائيّة والتضامن معها لتحقيق الخير العام في المجتمع. المفروض في السلطة التشريعيّة ألاّ تتدخَّل في عمل المجلس الدستوري، فلا تُصدر قوانين يكون الغرض منها، عن قصد أو غير قصد، تعطيل مفعول قراراته (أي إبطال أو تعديل قرار أصدره المجلس الدستوري).

المفروض في القضاء اللبناني (الإداري والعدلي، مثلاً)، أن يمتنع، أيضاً، عن التدخُّل في عمل المجلس الدستوري وأن يقوم بتنفيذ قراراته. ويتوجَّب على القضاء الإمتناع عن تطبيق النصّ الذي قرَّر المجلس عدم دستوريّته في جميع القضايا المعروضة عليه، أو التي ستُعرض عليه. ولا يؤدِّي إبطال المجلس الدستوري لنصٍّ تشريعي إلى بطلان هذا النص فقط، بل ينسحب إلى كل نصٍّ مُماثل، أو قاعدة قانونيّة مُشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، بدون حاجة لإعادة الطعن فيها بفعل مراجعة جديدة حتى يُمكن اعتبارها معدومة الأثر وغير دستوريّة. فأثر قرار المجلس الدستوري المُبْطِل يسري على القانون الذي صَدَر القرار بشأنه، وتمتدّ، عفواً، آثار هذا القرار، إلى كلّ قانون آخر مُستجدّ.

أثار قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12 لغطاً واستغراباً لدى عدد من رجال القانون، لأنّه كان على المجلس أن يُفسِّر النصوص بالشكل الذي يجعلها مُتوافقة بعضها مع البعض الآخر بدلاً من تعطيل مفعولها[180] بتفسيرها بصورة مُتعارضة مع النصوص الأخرى

---

[179] راجع، على سبيل المثال، بحث: د.عصام سليمان، «القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات» في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011، ص 21–44.

[180] جاء في حيثيّات قرار صادر عن مجلس شورى الدولة:

«بما أنّ على القاضي إثارة عفواً قوّة القضيّة المُحْكَمة عندما تكون مُطلقة [في القرارات التي تقضي بإبطال الأعمال الإداريّة] أمّا إذا كان للحُكْم قوّة القضيّة النسبيّة [في قرارات القضاء الشامل أو تلك التي تردّ مراجعة إبطال عمل إداري] فلا يُمكن إثارة هذا الدفع عفواً لعدم تعلّقه بالانتظام العام.»

(مجلس شورى الدولة، قرار رقم 123 تاريخ 1992/04/8، شركة الأنابيب الوطنيّة/الدولة، مذكور سابقاً، ص 349).

المُتعلِّقة بالموضوع نفسه أو بمواضيع مُشابهة[181]، ممّا جرّد المادتين 13 و22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري من معناهما وأعاق احترام قوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري[182]. فقد وجد مجلس القضايا ذاته أمام مسألة تنازع قوانين: المادتان 13 و 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، من نحوٍ أوّل، والمادة 87 من قانون القضاء العدلي (التي تستعيد مضمون نصّ المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة، التي أبطلها المجلس الدستوري)، من نحوٍ ثانٍ. وفضَّل مجلس القضايا، أمام هذا التنازع المُفترض، تطبيق أحكام المادة 87، اللاّحقة زمنيّاً لقرار المجلس الدستوري، ما أفرغ أحكام المادة 13 الواجبة التطبيق من مضمونها.

ويقتضي، بحسب اجتهاد مجلس شورى الدولة المُستقرّ، تفسير أحكام القانون على نحو يؤمِّن الانسجام في ما بينها ويُعطي مفعولاً لكل منها. والتفسير الصحيح لأحكام الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري يعني أنّ قرارات المجلس الدستوري مُلزِمة، فور صدورها، لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائيّة والإداريّة، بحيث يبدأ إلزام هذه السلطات والمراجع من تاريخ صدور القرار دونما التفات إلى القوانين اللاحقة له؛ خصوصًا وأنّ المجلس النيابي لم يقم بتعديل دستوري يَمْنَح ما أُبطِل سابقاً قرينة مُطابقة للدستور.

---

[181] في المادة 367 من قانون الموجبات والعقود اللبناني، ما يُلقي مزيداً من الضوء على المسألة المطروحة. فالمادة 367 تنصّ على أنّه:

«إذا وُجد نصّ يُمكن تأويله إلى معنيين، وجب أن يؤخذ أشدّهما انطباقاً على روح العقد والغرض المقصود منه، وعلى كلّ حال يُفضَّل المعنى الذي يجعل النصّ ذا مفعول، على المعنى الذي يَبقى معه النصّ بلا مفعول».

[182] إعتبر المجلس الدستوري في حيثيَّتين أنّه:

«بما أنّ مبدأ فصل السلطات هو مبدأ دستوري مُكرَّس في الدستور اللبناني الذي يعتبر أنّ النظام قائم عليه أيّ أنه ركن من أركان هذا النظام، فيكون المجلس الدستوري سلطة دستوريّة مُختلفة ومُستقلَّة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائيّة، واختصاصه مُحدَّد في الدستور ذاته بمُراقبة دستوريّة القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسيّة والنيابيّة، حتى إذا توقَّف عمل أيّ من هذه السلطات الدستوريّة، تفقد الهيكليّة الدستوريّة دعامة من دعائمها ويتوقَّف سيرها ويتعطَّل انتظامها الدستوري.

وبما أنّ المُشرِّع الدستوري اللبناني عند نصِّه على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها إنّما هدف من خلال هذا التكريس النصّي لمبدأ دستوري إلى تفادي المحظور الأخطر، والمُتمثِّل في تعطيل عمل سلطة دستوريّة مُستقلَّة بفعل سلطة دستوريّة مُستقلَّة أخرى خارج الأطر الدستوريّة»

(المجلس الدستوري، قرار رقم 2005/1 الصادر في 2005/08/6، مذكور سابقاً، ص 273).

إنّ تطبيق أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 87 من قانون القضاء العدلي على النحو الذي اعتمده مجلس القضايا من شأنه أن يُعطِّل مفهوم أحكام الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري وأن يحرم القضاة العدليين من ضمانة لهم، وتاليًا من اللجوء إلى مراجعة القضاء كما قضى قرار المجلس الدستوري الذي أبطل المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة.

وانطلاقاً من المفاهيم والمبادئ السابقة، تخرج النصوص المُخالفة للدستور، المُبطلة من قِبَل المجلس الدستوري، من الانتظام القانوني لأنّ الأخذ بخلاف هذا المنحى التفسيري يؤدِّي إلى تعطيل المادتين 13 و22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري[183]، كما سبق بيانه.

إنّ هذا التفسير الذي انتهى إلى إعمال الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري يتعزَّز بالعودة إلى الفقرة الثالثة من المادة 22 من القانون ذاته. فالفقرة الأخيرة هي تأكيد لوجوب إعمال قرار المجلس الدستوري وليس سبباً لتعطيله، والنصّ الذي أُبطل يُعتبر، في حدود قرار المجلس، كأنه لم يصدر ولا يجوز لأحد التذرُّع به. ولو تعطَّلت الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، على سبيل الإفتراض، لتعطَّل وجه من وجوه أهداف الرقابة الدستوريّة ودوافعها في لبنان.

وإذا قرَّر المجلس الدستوري أنّ النص القانوني موضوع المراجعة مشوب بعيب عدم الدستوريّة فإنّه يقضي بإبطاله، كليّاً أو جزئيّاً، بقرار مُعلَّل. والنصّ الذي أُبْطِل يُعتبر كأنّه لم يصدر ولا يجوز لأيّ كان التذرُّع به (أي السلطات العامّة، والمراجع القضائيّة والإداريّة). وإنّ تطبيق مجلس شورى الدولة لقرار المجلس الدستوري لا يتوقَّف على تعديل أو إلغاء المُشرِّع للنصّ القانوني المُخالف للدستور، أو للقواعد القانونيّة التي تتضمَّنها القوانين النافذة والتي تنطوي على نصوصٍ مُشابهة للنصّ القانوني الذي أبطله المجلس الدستوري، لأنّ الأخذ بعكس ذلك يؤدِّي إلى تعطيل قرار المجلس الدستوري.

---

[183] جاء في حيثيّة لمجلس القضايا: «أنّ القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى كمجلس تأديبي للقضاة العدليّين قابلة للطعن عن طريق النقض أمام مجلس شورى الدولة» (مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم 17 تاريخ 1997/10/9، القاضي السابق زاهي حدّاد/الدولة، مذكور سابقاً، ص 25).

والحقيقة أنّ «الكثيرين يعتقدون أنّ وجود مجلس دستوري في بلدٍ يعيش (أو يرنو إلى العيش) في ظلّ نظام برلماني مُتطوِّر يُسهم في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات (...)»[184]، ويَفرض على جميع السلطات العامة والمراجع القضائيّة والإداريّة احترام أحكام الدستور، ويحمي الحقوق الأساسيّة والحريّات العامّة من كل انتهاك[185].

ويحلو لنا، قبل الإنتقال إلى القسم الخامس المُخصَّص لدراسة الإنفتاح والتكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة، أن نُشير إلى أنّ المنحى المُتَّبع في القسم الرابع من هذا البحث قد يُفاجئ، إلى حدّ ما، القضاة والمحامين ورجال القانون لأنّه، حسب معلوماتنا، لم يُلجأ إليه بهذا الأسلوب أو الشكل سابقاً.

ولكن ثمّة إيضاح لا بُدّ من إدراجه، ببساطة واختصار، على الشكل التالي: قد يكون بعض التكرار لافتاً، للنصوص القانونيّة وللأفكار. وهذا ما سعينا إليه بالفعل، بسبب دقَّة الموضوع وحساسيَّته المُفرطة. ولكنّ التكرار لا يعني أنه ابتعاد عن الغاية أو الهدف المنشود، بل هو تسهيل للقارئ كي لا يُجبر على الإلتفات يُمنةً ويُسرةً، وأفقيّاً وعموديّاً، ليُلاحق مدى اتِّساق المنحى المُتَّبع مع النصوص والإجتهادات المُطبَّقة (التي تمَّت الإشارة إليها في المواضع المُختصَّة). فللمنهجيّة المُعتمدة، ولنُشدان المعرفة والحقيقة في هذا القسم، ولهاجس العدالة الذي رافق الباحث في كلّ سطرٍ من الأسطر التي خطَّها... لهذه جميعاً يعود الفضل في جمع ما تفرَّق من أفكار وتنسيقها وضَبْطها.

ويبقى سؤال أخير: هل الإنفتاح بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة هو القاعدة أو الإستثناء؟ وبعبارة أخرى: هل من تكامل أو تعاون مُمكن بين المجلسيْن؟

5

الإنفتاح والتكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة

---

[184] د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 384.

[185] لمزيد من المعلوات حول موضوع تعطيل رقابة المجلس الدستوري، راجع بحث: القاضي د. خليل سعيد أبو رجيلي، عدم إحقاق الحق الدستوري بالرغم من وجود المجلس الدستوري، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثامن، 1995، المجلَّد الأول، ص 7–17.

في القرار رقم 2005/1 الصادر في 2005/08/6، بشأن الطعن في القانون رقم 679، الصادر في 2005/07/19، والمُتعلِّق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري[186]، ألغى المجلس الدستوري القانون وأكَّد

«أنّ الخطأ الفاضح في التقدير يؤدِّي في حال توافره جدلاً إلى اعتبار النص التشريعي الزائف بفعل هذا الخطأ الموصوف أعلاه نصاً عديم الوجود Loi inexistante ، وذلك بالمقارنة مع الإجتهاد الاداري، تلك المقارنة الجائزة علماً وفقهاً بين القانونين الدستوري والإداري المُنتسبين معاً إلى عائلة القانون العام على ما أورده العلاّمة إدمون رباط في رأيه الاستشاري تاريخ 1978/09/16 المُوجّه إلى رئيس مجلس النواب في ذلك الحين»[187].

تتميَّز هذه الحيثيّة بأهميّة خاصّة، لكونها ولأول مرّة تقول «بالمقارنة مع الإجتهاد الاداري، تلك المقارنة الجائزة علماً وفقهاً بين القانونين الدستوري والإداري المُنتسبين معاً إلى عائلة القانون العام»[188]. وتبدو العبارة الأخيرة، الصريحة وغير المسبوقة، بمثابة ردّ الجميل لمجلس شورى الدولة الذي سبق له أن أكَّد في قرار له[189] أنه مُلتزم قرارات المجلس الدستوري واجتهاده[190].

من المُسلَّم به أنّ الإنفتاح والتكامل بين القضاءين أمر لا جدال فيه[191]، ولكن الجديد في ما جاء في قرار المجلس الدستوري أنه أعلن أنه والقضاء الإداري مُنتسبين إلى فرع القانون العام، ما يجعل من الجائز أن يعقد المجلس الدستوري مُقارنة بين اجتهاده واجتهاد القضاء

---

[186]. راجع كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري (2001–2005)، ص 263–284.

[187] . لمرجع ذاته، ص 282.

[188]. المرجع ذاته والصفحة ذاتها.

[189] مجلس شورى الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، الدولة/السفير إلياس غصن، مذكور سابقاً.

[190] المرجع ذاته، ص 38–39.

[191] لمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع بحث:

Michel Tabet, *op. cit*., pp. 41-59.

الإداري[192]، من جهة، ويستعين بالنظريّات والمبادئ التي أرساها هذا القضاء[193]، من جهة ثانيّة.

تُعتبر هذه الإستعارة شكلاً من «دَسْتَرَة»[194] المبادئ العامة Constitutionnalisation des principes généraux ، أي الإرتقاء بها في سلَّم البناء القانوني من مبادئ عامة ذات قيمة قانونيّة إلى مبادئ عامة ذات قيمة دستوريّة.

عمد المجلس الدستوري في كثير من المراجعات المتعلِّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون إلى الاستعانة بهذه المبادئ القانونيّة، بعد أن محضها قيمة دستوريّة فأضحت تُعرف بِ «مبادئ عامّة دستوريّة»[195]. من بين هذه المبادئ: إستقلال القضاء، واستقلال الطوائف الدينيّة في تسيير شؤونها، واستمراريّة المرافق العامة، ودوريّة الإنتخابات، والحفاظ على النظام العام، وحق الدفاع، وحق مراجعة القضاء، وفصل السلطات، والمُساواة بأشكالها المُختلفة (لا سيَّما مُساواة المواطنين أمام القانون، والمُساواة في تولي الوظائف العامة، ومُساواة المُنتفعين بالمرافق العامة، والمُساواة في التمثيل والتصويت وتقسيم الدوائر الإنتخابيّة، والمُساواة بين الموظفين المُنتمين إلى السلك نفسه) وسواها[196].

---

[192] المرجع ذاته:

Michel Tabet, *op. cit*., pp. 42-49.

[193] راجع الرأي الاستشاري للدكتور إدمون ربّاط تاريخ 1978/09/16، في كتاب: بشاره منسى، **الدستور اللبناني: أحكامه وتفسيرها، الدراسات والوثائق المُتعلِّقة به**، لا دار نشر، 1998، ص 174.

[194] المقصود بالـ «دَسْتَرَة» هو إسباغ الصِّفة الدستوريّة على موضوع ما أو جعله دستوريّاً. والكلمة مُشتقَّة من «دَسْتَرَ» Constitutionnaliser ، أي «جَعَلَ [الأمْر] دستوريّاً» (د. جبّور عبد النور ود. سهيل ادريس، المنهل: **قاموس فرنسي عربي**، الطبعة الأولى، دار الآداب ودار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 241).

[195] راجع بحث:

Michel Tabet, *op. cit*., pp. 44-46.

وكذلك:

Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif par le Conseil constitutionnel », *ap.* Guillaume Drago, Bastien FRANÇOIS et Nicolas Molfessis (dir.), *Légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Actes du Colloque de Rennes des 20 et 21 septembre 1996)*, Economica, « Études juridiques », 1999, p. 68.

[196] لمزيد من المعلومات حول المفاهيم الإداريّة الأخرى، راجع بحث:

أمّا في فرنسا، فهناك انسجام بين القضاءين الدستوري والإداري[197]، حتى أنّ معظم الفقهاء يُفضِّل ضمّ القضاءين تحت عنوان: وحدة الهدف في تحصين القانون ومنعه من الإنحراف عن غاية المصلحة العامة[198]. وبعبارة أخرى: إنّ المجلس الدستوري هو الذي يضع المبادئ الأساسيّة للقانون العام في الدولة. أمّا مجلس الدولة فهو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ ويُعيِّن شروط تطبيقها. ولا بدّ من أن يستوحي المجلس الدستوري في أعماله المبادئ العامّة التي يقوم عليها القانون الإداري. وما يُقال في العلاقة بين المجلس الدستوري ومجلس الدولة يُمكن أن يُقال أيضاً في القانونين الدستوري والإداري. صحيح أنّ العلاقات التي تربط القانون الدستوري بالقانون الإداري ليست كلّها على درجة واحدة من القوّة، ولكن يبقى القانون الدستوري على صلة وثيقة بالقانون الإداري[199]. وربّما كانت الصلة بين القانونين من أقوى الصلات بين فروع القانون العام (دَسْتَرَة القانون الإداري[200]، مثلاً).

Michel Tabet, *op. cit*., pp. 46-49.

وكذلك:

Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif … », *op. cit*., p. 68.

[197] راجع، مثلاً، كتاب:

Drago, *Contentieux*…, *op. cit*., p. 311.

[198] على العكس، طرح البعض مسألة تفوّق Supériorité القانون الإداري على القانون الدستوري أو تبعيَّته Subordination له. ولمزيد من المعلومات حول الموضوع، راجع بحث:

François Luchaire, « De la méthode en droit constitutionnel », *RDP*, 1981, pp. 275-329.

[199] راجع، مثلاً، بحث:

Philippe Jestaz, « Les sources d'inspiration de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *ap.* Guillaume Drago *et al.* (dir.), *Légitimité…*, *op. cit*., pp. 4-5.

وكذلك:

Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif … », *op. cit*., p. 68.

[200] راجع بحث:

Michel Tabet, *op. cit*., p. 43.

وكذلك:

Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif … », *op. cit*., p. 68.

هناك سبب آخر لهذه العلاقة المُميَّزة بين القضاءين الدستوري والإداري في فرنسا[201]. فالحصانة الدستوريّة لمجلس الدولة كانت بفضل المجلس الدستوري، خصوصًا أنّ دستور الجمهوريّة الخامسة لعام 1958 لم يتضمَّن أية إشارة إلى القضاء الإداري في بابه الثامن المُتعلِّق بالسلطة القضائيّة. وحدها المادة 13 من الدستور أتت على ذكر طرق تعيين مستشاري مجلس الدولة، دون الإلتفات إلى توفير الحصانة والضمانة الدستوريّة لهم.

نجح المجلس الدستوري في وضع حدّ لهذا الوضع الشاذ عندما أكَّد أنّ استقلاليّة القضاء الإداري، وتاليًا وجوده، يُعتبران من «المبادئ الأساسيّة المُعترف بها من قِبَل قوانين الجمهوريّة» Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ما يعني إعطاءهما قيمة دستوريّة[202]، بحيث يصعب على المُشرِّع إلغاء القضاء الإداري إلاّ بموجب تعديل دستوري. ثمّ عاد هذا المجلس وأكَّد القيمة الدستوريّة لهذا القضاء، عندما قرَّر أنه تدخل في اختصاصات القضاء الإداري صلاحيّة إلغاء القرارات الإداريّة المُتَّخذة من قبل السلطات الإداريّة في سياق مُمارستها لامتيازات السلطة العامّة[203]. وهكذا نرى أنّ القضاءين الدستوري والإداري يلجآن إلى المبادئ ذاتها[204] ويُلزمان السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة التقيُّد بها[205]، حتى

---

[201] راجع، مثلاً، كتب:

- Francin Batailler, *op. cit.*
- Ahmed Salem Ould Bouboutt, *op. cit.*
- Joël Andriantsmbazovina, *op. cit.*

[202] راجع، مثلاً: د. فوزت فرحات، **القانون الإداري العام**، الكتاب الأول، لا دار نشر، 2004، ص 28–29.

[203] راجع قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, *Rec.*, p. 8.

[204] راجع، مثلاً،:

Philippe Jestaz, *op. cit.*, p. 4 ; Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif … », *op. cit.*, p. 82.

وكذلك ما كتبه A.S. Ould Bouboutt:

« [L]e marché des principes généraux a brusquement évolué d'une situation de

أنّ بعض الفقهاء اعتبر أنّ المجلس الدستوري الفرنسي يجهد كي لا يُخالف اجتهاده ما جرى عليه اجتهاد مجلس الدولة[206].

نلفت النظر، قبل الختام، إلى حقيقة أساسيّة هي أنه مهما يُحاول القضاء الإداري أن ينظر إلى المجلس الدستوري، حديث النشأة نسبيّاً، نظرة ملؤها الحذر[207] والإنغلاق ورفض

---

monopole au profit du Conseil d'État (…), vers une situation de duopole par l'entrée en jeu du Conseil constitutionnel » (Ahmed Salem OULD BOUBOUTT, *op. cit*., p. 390).

[205] راجع، مثلاً، قراريْ المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 69-55 L du 26 juin 1969, *Nature juridique de certaines dispositions modifiées, des articles 4, 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, des articles 2 et 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation*, *Rec*., p. 27

Cons. const. fr., décision 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, *Rec*., p. 29.

[206] راجع تعليق Louis Favoreu et Loïc Philip على أحد قرارات المجلس الدستوري الفرنسي:

« Le conseil constitutionnel s'est donc efforcé de ne pas entrer en contradiction avec la jurisprudence du conseil d'État (…) », Faovreau et Philip, *Les grandes décisions…*, *op. cit*., p. 147, n° 22, « Observations sous » *Cons. const. fr*., décision 61-14 L du 18 juillet 1961, *Nature juridique de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire*, *Rec*., p. 38.

[207] في قرار حول تعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، نقرأ ما يلي:

«وبما أنّ مبدأ خصوصيّة القضاء الإداري، وهي قاعدة مُسلَّم بها، يرتبط بمجموعة مُتشابكة من العناصر، تُعطي لهذا القضاء خصوصيّته (...).

وبما أنّ خصوصيّة القضاء الإداري، فضلاً عن الاختصاص، ترتبط بعناصر مُتشابكة يعود بعضها إلى مصدر مبادئ القانون الإداري، وأخصّها الإجتهاد، وقواعد القانون الإداري التي تختلف عن قواعد القانون الخاص، ويعود بعضها الآخر، إلى طبيعة المُنازعات التي تدخل في صلاحيات القضاء الإداري وأطرافها والإمتيازات التي تتمتَّع بها السلطة العامة، كما يعود إلى الهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه، أي المصلحة العامة.

وبما أنّ مبدأ خصوصيّة القضاء الإداري، وإن كان من القواعد المُسلَّم بها، في الفقه والإجتهاد الإداريّين، فهو لا يرقى إلى مرتبة المبدأ الدستوري، ولا يتمتَّع بالتالي، بالقيمة الدستوريّة، على أنّ ذلك لا يعفي المُشرِّع من مُراعاة هذا المبدأ في سنّ القوانين المُتعلِّقة بالقضاء الإداري (...)» (القرار رقم 2000/5، مذكور سابقاً، ص 461–462، و 464).

التعاون وغضّ الطرف عن الدور المُتميِّز المُعطى له، فإنّ المجلس الدستوري مفروض على القضاء الإداري، لا بحكم الواقع وحسب، بل بحكم القانون، والدستور أيضاً. ومهما يُحاول القضاء الإداري الإستغناء عن دور المجلس الدستوري فهو لا مُحالة واقع في شباكه[208]. ونرى مُفيداً إثبات بعض المقاطع الواردة في قرارات سابقة لمجلس القضايا في مجلس شورى الدولة والتي مهَّدت لِ «دَسْتَرَة» حق الطعن في قرارات الهيئات العليا للتأديب[209]:

«بما أنّ المادة 13 من القانون رقم 65/54 نصَّت على إحداث مجلس تأديبي عام للموظفين وعلى أنه «لا تقبل قراراته أي طريق من طرق المُراجعة بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل»

(...)

وبما أنه مهما يكن كم أمر وبدون حاجة للتوقُّف عند وصف القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي العام، أنه من مُراجعة مُناقشات مجلس النوّاب لمشروع القانون رقم 65/54 لمعرفة ما هدف إليه المُشترع من العبارة التي تمنع على الموظف الطعن في تلك القرارات يتبيَّن أنّ العبارة المذكورة لم تُدوَّن جزافاً وبدون مفعول عملي بل أنه نوقش معناها ومفعولها طويلاً وأنّ أكثريّة المجلس ومُمثِّل الحكومة قصدوا بالواقع إقفال طريق الطعن في القرارات المُنوَّه بها مهما يكن نوع هذا الطعن وذلك بالرغم من مُعارضة بعض رجال القانون من النوّاب. فقد قال أحدهم مثلاً: «أنه لا يجوز كمبدأ عام إلاّ أن يكون القضاء في النهاية المرجع لطلب كل مواطن. فإذا حُذفت هذه الضمانة فذلك لأسباب واقعيّة نعيشها الآن في لبنان. ولكن هذه الأسباب وهذه الأحوال ليست دائمة... إنّ مثل هذا القانون كما هو وارد لو كان في هذه البلاد محكمة عليا لدرس دستوريّة القوانين لألغت هذا القانون بأقلّ من أربع وعشرين ساعة...» (ص 1460 من محاضر مُناقشات مجلس النوّاب سنة 1965). وردّ رئيس مجلس الوزراء على الإعتراضات التي أبداها بعض النوّاب بقوله: « إذاً فنحن أمام هذا الواقع الذي قضى باتخاذ مثل هذه الإجراءات التي يرى فيها البعض إستثناء من مبادئ قانونيّة ومُتعارف عليها... ولكن هذا ما يُبرِّره أنّ المصلحة العامة فَرضَت

---

[208] راجع، مثلاً:

Michel Tabet, *op. cit.*, pp. 49-59.

[209] قرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) رقم 342 تاريخ 1973/06/13، محمد ملحم عواضة/الدولة، في كتاب: **قرارات محكمة حلّ الخلافات ومجلس شورى الدولة** (بهيئة مجلس القضايا)، الجزء الثاني، 1973–1982، ص 864–871؛ وقرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) رقم 153 تاريخ 1977/05/19، فؤاد الحجار/الدولة، منشور في الكتاب ذاته، ص 872–877.

علينا مثل هذا الطريق. والخطر الأهم في نظري كما قلت لكم بالإستناد إلى سوابق معروفة هو أنّ مُراجعات في مثل ما تطلبون تعديله على هذه المادة ستفتح الباب واسعاً أمام كل من يُتَّخذ بشأنه تدبير من التدابير وأنا أقول لكم بأنّ كل من يُصرف من الخدمة سيُعاد بعد أشهر إلى وظيفته مع حُكم بالتعويضات. وهذا ما يتنافى مع المصلحة التي نتوخّاها جميعاً. لذلك فنحن مثلكم عندما واجهنا هذه الحالات كنّا مُلزمين باختيار بين الواجب وبين العاطفة فاخترنا الواجب...» (ص 1462–1463 من المحاضر المذكورة)»[210].

«وبما أنه [يتبيَّن من مُناقشات المجلس النيابي بشأن المادة 13 من القانون رقم 54 تاريخ 1965/10/2] (...) أنّ المجلس النيابي قصد حرمان الموظف كليّاً من حق اللجوء إلى القضاء للطعن بالقرارات التي يتَّخذها المجلس التأديبي بحقّه.

وبما أنّ المُشترع باستبعاده بموجب المادة 13 من القانون 65/54 طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة بشأن القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي العام إنّما قَصَد استبعاد مُراجعة النقض بشأن هذه القرارات، لأنّ الإبطال لتجاوز حدّ السلطة غير مسموع أصلاً وبدون حاجة إلى نصّ»[211].

«وبما أنه يَنتج عمّا تقدَّم أنّ القرار المطعون فيه غير قابل للطعن أمام هذا المجلس وأنّ المراجعة مردودة لهذا السبب»[212].

الواقع أنّه كان يُمكن لمجلس القضايا في مجلس شورى الدولة، في قراره رقم 672 تاريخ 2010/07/12، إستلهام الأفكار الواردة في القرارات السابقة لمجلس القضايا والإستناد إلى قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/06/27، للقول بعدم دستوريّة منع حق مُراجعة القضاء وتأكيد حق الطعن في قرارات الهيئة القضائيّة العليا للتأديب. إلاّ أنّ مجلس القضايا فضَّل في قراره رقم 672 تاريخ 2010/07/12 عدم انتهاز الفرصة المُتاحة أمامه والإبقاء على اجتهاده السابق على إنشاء المجلس الدستوري.

---

[210] قرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) رقم 342 تاريخ 1973/06/13، محمد ملحم عواضة/الدولة، مذكور سابقاً، ص 870–871.

[211] قرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) رقم 153 تاريخ 1977/05/19، فؤاد الحجار/الدولة، مذكور سابقاً، ص 876.

[212] قرار مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا) رقم 342 تاريخ 1973/06/13، محمد ملحم عواضة/الدولة، مذكور سابقاً، ص 871.

ويُمكن أيضاً مراجعة مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم 51 تاريخ 1992/02/10، فؤاد مخول حداد/الدولة – هيئة التفتيش المركزي والمجلس التأديبي العام، مذكور سابقاً، ص 241–250.

لم تُتَح الفرصة أمام مجلس شورى الدولة لتلقُّف مبادئ القانون الدستوري المُختلفة وبلورتها. يُمكن قول الأمر نفسه فيما يتعلَّق بالمجلس الدستوري الذي لم يُعلن موقفه من العديد من المبادئ الأساسيّة للقانون الإداري، ولم يتصدّ لها. غير أنّ الفرق بين القانونين هو اليوم فارق نسبي، فقد قامت بينهما صلات عديدة أدَّت إلى تداخل بعض قواعدهما وتفاعلها. السبب المُباشر لهذا التقارب، الضمني أو الحتمي، يعود إلى تدخُّل المجلسين في نشاط السلطات العامة لسدّ الحاجات المُرتبطة بالصالح العام. وفي سبيل المزيد من تفعيل عمل المجلسين على الصعيد الإجتهادي، لا بُدّ من تلاقٍ أكبر في قرارات مجلس شورى الدولة والمجلس الدستوري. يُمكن أن يتمّ ذلك عن طريق تبادل وجهات النَّظر بين المجلسين. ومن المُرتقب أنّ تتعزَّز الصلة الإجتهاديّة بين مجلس شورى الدولة والمجلس الدستوري عندما تُربط بنوك المعلومات Banques de données في كل منهما[213].

يبقى أنّ الأهمّ الأهمّ هو حسنُ النوايا، والإنفتاح، والتكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة، والمُوازنة بين المصلحة العامة الدستوريّة والمصلحة العامة الإداريّة ومُواكبة العصر، فقد باتَ من المُسلَّمات، في ظلّ التطوّر القانوني الذي نشهده في هذه الحقبة الزمنيّة، أنّ العلاقة ما بين المجلسَيْن تزداد تشعُّباً ورسوخاً، يوماً بعد يوم «لتأطير النشاط الحكومي» (« Encadrer l’action publique » [214])، كما سبق بيانه. لا بدّ من وجود قدْر من الإنفتاح والتعاون المُتبادل بينهما، للمجلس الدستوري حق الرقابة الدستوريّة ووضع المبادئ الأساسيّة للقانون العام في الدولة، ولمجلس شورى الدولة حق وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ وتعيين شروط تطبيقها.

***

---

[213] بحث:

Michel Tabet, *op. cit*., p. 59.

[214] بحث:

Olivier Schrameck, « Droit administratif et droit constitutionnel », *AJDA*, 20 juin 1995, n° spécial, pp. 34-42.

طرحنا بعض الأسئلة في سياق البحث، وها نحن ننتهي إلى مسألتين لم يجرِ التطرّق إليهما لأنّ المقام لا يتّسع لمُعالجتهما بتوسُّع. النقطة **الأولى** تتعلَّق بقوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في قرارات غرف مجلس شورى الدولة القضائيّة الخمس. والنقطة **الثانيّة** تتعلَّق بقوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في آراء الغرفة الإداريّة. إنّنا نكتفي بطرح هاتين الإشكاليّتين بدون إعطاء جواب تفصيلي عنهما لأنهما، على ما نعتقد، تستأهلان بحثاً خاصاً مُعمَّقاً لا محلّ للتطرُّق إليهما عبر هذا البحث.

إنّ إلزاميّة قرارات المجلس الدستوري تَطرح، إذاً، إشكاليّات عدَّة، أبرزها تلك المُتعلِّقة بقوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في قرارات غرف مجلس شورى الدولة القضائيّة الخمس، وتلك المُتعلِّقة بقوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في آراء الغرفة الإداريّة، على اعتبار أنّ نصّ المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري لم يُحدِّد المقصود بالصفة المُبْرَمة وقوّة القضيّة المُحْكوم بها والصفة الإلزاميّة لقرارات المجلس الدستوري، كما لم تُعيِّن المادتان 51 و52 من قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري ماهيّة هذا الإلزام وآليّته. ولم يتدخَّل المُشرِّع اللبناني أيضاً لأجل حسم كلّ جدل حول مدى إلزاميّة قرارات المجلس الدستوري عند النظر في المراجعات المُتعلِّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون.

يبقى أنّه لا قيمة فعليّة لأيّ جدل حول مدى إلزاميّة قرارات المجلس الدستوري إن لم تُطبَّق هذه القرارات تطبيقاً سليماً ودقيقاً وعادلاً على أرض الواقع. المُمارسات هي محكّ النظريّات... وفي هذه الحالة على مجلس شورى الدولة ألاّ يستنكف عن إحقاق الحق. إنّ عليه أنْ يَجتهد.

"ونُلاحظ (...) أنّ القرارات المُختارة دلَّت في آنٍ معاً على خرق حُكْم القانون، وعلى التصدّي لهذا الخرق من قِبَل القضاء.

كما نُلاحظ أنّها تصدّت لمواضيع مُختلفة (...). وقد كرَّست هذه القرارات مبادئ تعكس مفاهيم الديموقراطيّة ودولة القانون وحُكْم القانون (...).

ولا يتَّسع المجال لإثبات المزيد من وجوه الانتهاك، والمزيد من القرارات التي تصدَّت له.

ولا نخشى القول، في أيّ حال، إنّ القضاء – القضاء أيضاً – قد يكون... انتهك "حُكْم القانون" في قرارات أخرى»[215].

«القضاء هو من تجارب الماضي، ومن ضرورات اليوم، ومن علامات الغد. وهذه أيضاً هي حال القانون: ربيب القضاء، ومدار اهتمامه، ومادّته الأصليّة»[216].

«كُلُّ قانونٍ لا يتهيّأ لمواجهة الغد، هو قانون ناقص.

كُلُّ قانونٍ لا يُطبِّقُهُ رجالٌ ذوو مواهبَ وخبرات وصدور رحبةٍ وبصائرَ نافذة، هو قانون هالِك.

كُلُّ قانونٍ لا يُدارُ عن طريق مؤسسات تتمتَّع بحريّة الحركة والمُبادرة وتتأمَّن لها السُّبل الماديّة المؤاتية هو قانونٌ مُتعثِّر.

كُلُّ قانونٍ يُغالي في الانتصار للرقم ويغضُّ الطرف عن الوجدان ولا يحمي النبض الحرّ في أعمق أعماق الإنسان هو قانون مُتعسِّف.

كُلُّ قانونٍ لا ينشُدُ العدل هو قانون جائر»[217].

بعد هذا التطواف الوجداني والواقعي في آن معاً، في أجواء القضاء والقانون، يتحصَّل من هذا البحث أنّ مجلس شورى الدولة لا يستطيع التغاضي عن النصوص القانونيّة الوضعيّة، وإن حاول أحياناً تلطيفَها والتخفيف من حِدَّتها أو وَقْعها قدر المستطاع. مجلس شورى الدولة لا يُشرِّع وإنْ اجتهد تارةً، ولا يحمل وِزْرَ الجمود القانوني إلاّ بمقدار ما يَسمح له المنطقُ والمرونةُ بفتح النصّ على آفاق جديدة تارةً أخرى. من هنا فإنّ جزءاً من المسؤوليّة يُلقى على عاتق المجلس الدستوري اللبناني الذي قد يستحثُّه مجلس شورى الدولة، في بعض الحالات، على تأكيد وتكريس مدلول مفهوم قوَّة القضيّة المَحْكوم بها لقراراته، في سبيل مُواكبة العصر وإرساء دولة الحق والقانون[218].

---

[215]. القاضي د. غالب غانم، **في مدار القانون: مجموعة مُحاضرات**، المنشورات الحقوقيّة صادر، 2006، ص 129.

[216]. المرجع ذاته، ص 247.

[217]. المرجع ذاته، ص 4–5.

[218]. لمزيد من المعلومات حول موضوع دولة القانون ودولة الحق، راجع بحث: د.عصام سليمان عن «العدالة الدستوريّة وحكم القانون: رؤية إصلاحيّة في ضوء التحوّلات العربيّة»، في كتاب: الجمهوريّة اللبنانيّة، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011، ص 45–47. وكذلك الكتب التالية:

– العميد الدكتور أمين عاطف صليبا، مذكور سابقاً، ص 55–111.

- Jacques Chevalier, *L'État de droit*, Montchrestien, Clefs/Politique, 1992, pp. 77-126.

يتحصَّل من هذا البحث أخيراً أنّ القضاء الإداري بات اليوم من رموز الدولة الحديثة الخاضعة لسلطة القانون، والقائمة على أساس الحريّة والمُساواة والعدالة. إنّ سجلاّت هذا القضاء حافلة بالمواقف الإجتهاديّة الدالّة بدورها على دور القضاء الفعّال في مسار إرساء العدالة. وأمامه، في المُستقبل القريب، عملٌ ضخم، ودور أكبر يُناديه في مجال حقوق المُتقاضين والديموقراطيّة:

«هذا القضاء، هذا القضاء اللبناني الداعم للعمليّة الديموقراطيّة من خلال قراراته، نجح أحياناً، وأخفق أحياناً أخرى. إمّا لأنّه لم يُكمل المعركة حتى النهاية، وإمّا لأنّه وقع في أفخاخ الضغوط والإغراءات المُتلوّنة، وإمّا لأنّ الثقافة الديموقراطيّة غابت عن أذهان بعض أعضائه الذين اكتفوا بالمُمارسة الوظيفيّة الروتينيّة»[219].

[219] القاضي د. غالب غانم، مذكور سابقاً، ص 257.

في ختام الحديث عن الصفة الإلزاميّة لقرارات المجلس الدستوري نُشير إلى أنّ

«تطبيق القضاء الإداري أو العدلي لقرارات المجلس الدستوري لا يتوقَّف على تعديل أو إلغاء المُشترع للقاعدة القانونيّة المُخالفة للدستور، أو لمبدأٍ يتمتَّع بالقيمة الدستوريّة التي يُبطلها المجلس الدستوري، لأنّ الأخذ بعكس ذلك يؤدِّي إلى تعطيل قرارات المجلس الدستوري في كلّ مرّة يتأخَّر المُشترع، أو لا يُبادر إلى تعديل أو إلغاء النصّ أو القواعد القانونيّة التي تتضمَّنها القوانين النافذة والتي تنطوي على نصوصٍ مُشابهة»[220].

ما أنجزناه، في سياق البحث، لا يتعدَّى إطار الإسهام المُتواضع في نقل هذا الموضوع، الشائك والمُشوِّق في آنٍ معاً، إلى دائرة الضوء؛ كما أنّ كلّ ما طُرح هو قابل للمُناقشة، أو للبلورة، أو للتطوير.

---

[220] د. محمد المجذوب، مذكور سابقاً، ص 480-481.

7

الوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات المواطنين في لبنان وحقوقهم

الدكتور وسيم منصوري

محام بالإستئناف

استاذ في كلية الحقوق، الفرع الفرنسي، الجامعة اللبنانية

إنّ مفهوم الديمقراطية هو مفهوم واسع ومتشعّب. وإذا كان هناك عدد من رجال القانون وفلسفة القانون قد فسّروا مفهوم الدولة ومفهوم الحكم بصورة مختلفة، بل متناقضة أحياناً، فان المؤكد أن لا وجود لتفسير واحد لمعنى كلمة "ديمقراطية" على الرغم من أن أصلها اليوناني يعني حكم الشعب. أي أن أساس فكرة الديمقراطية هو أن يحكم الشعب نفسه بنفسه وأبراهام لنكولن قال أن الديمقراطية هي حكم الشعب من قبل الشعب وللشعب[1].

إلاّ أن هذا التعبير على جمال معانيه، لا يُعبّر بالضرورة عن حقيقة أن الممارسة السياسية العملية لم تكن فعلياً ضامنةً لحريات الشعوب، بل إنّ هناك دولاً عدة رزحت تحت وطأة حكم ديكتاتوري شمولي Totalitaire أدى إلى حرمان الشعوب من أدنى حقوقها بحياة حرة كريمة.

بمقابل هذه الصورة السوداء التي لا تزال تعصف بواقع العدد الأكبر من شعوب العالم اليوم، هناك صورة أخرى لدول نجحت بإرساء نظم ديمقراطية أدّت إلى رخاء اقتصادي واجتماعي تعيشه شعوبها، ومن هذه الدول، دول أميركا الشمالية وأوروبا الغربية وبعض الدول الأخرى كأوستراليا وغيرها.

---

[1]. Le Gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

لعلّ الكلام عن حريات ووسائل حماية المواطنين في لبنان، لا بدّ أن ينطلق من فكرة كون لبنان دولة تحمي حريات الأفراد وتسعى إلى إرساء رخاء اجتماعي واقتصادي، بل وسياسي كذلك لكافة من يعيش على أراضيها.

لكن، يقتضي بطبيعة الحال، النظر بشكل واقعي إلى تطور الحريات وحماية حقوق الأفراد في لبنان. فإذا كان لا يمكن القول أن المواطن اللبناني ينعم بكل ما ينعم به المواطن في أي دولة أوروبية، كذلك لا يمكن القول أن لبنان دولة لا يوجد فيها أيّة حقوق أو أنها لا تسعى لبناء مجتمع ديمقراطي متطور.

معرفة هذا الأمر وتحديده مرتبطان بالآليات التي تعمل الدولة اللبنانية على تطويرها لحماية الأفراد.

بكل حال، تجدر معرفة أن التوجه في الدول اليوم هو لحماية الأفراد من الدولة نفسها، وذلك بإيجاد مؤسسات تعمل ما بين الدولة والمواطن ولمصلحة هذا الأخير. هذا التوجه هو ما يهمنا في بحثنا الحاضر، والذي سنحاول أن نقسمه إلى قسمين اثنين، **الأول** سنتناول فيه أزمة الديمقراطيات التي تعيشها المجتمعات المتطورة، ودور القضاء في معالجة هذه الأزمة وصولاً لإرساء نظام كامل متكامل يحمي المواطن وحقوقه. أما في القسم **الثاني**، فسنتناول تطور دور الدولة وتحويلها لدولة خدمات أو État providence، وإنشاءها لهذه الغاية لمؤسسات يجب أن تؤدي دوراً أساسياً ما بين الدولة والمواطن حماية لهذا الأخير[2].

---

[2]. « *De cette vision découle la bonne gouvernance ou l'État de droit, l'État soumis au droit, au sein duquel les citoyens sont protégés de l'arbitraire* », Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 16e éd., Montchrestien, p. 3.

1
دور القضاء في معالجة أزمة التمثيل الديمقراطي

إن نظام الديمقراطية غير المباشرة يكاد يكون الوسيلة الوحيدة المعروفة اليوم لتمثيل المواطن في الدولة. بغضّ النظر عن نظام الاقتراع المعتمد، نرى أن الانتخابات هي الوسيلة المعتمدة اليوم لتحديد ممثلي الشعب.

إلا أن هذا النظام الديمقراطي لا يخلو من عيوب قد تؤدي إلى تشويه التمثيل الشعبي (مبحث أول) ما يفرض تاليًا إيجاد آليات قضائية تحمي المواطن من تجاوزات السلطة (مبحث ثانٍ).

المبحث الأول: أزمة التمثيل الديمقراطي وتهديد حقوق المواطن

قبل الحديث عن التمثيل في لبنان، لا بدّ من الإشارة إلى مشكلة التمثيل الديمقراطي بشكل عام وصولاً إلى تحديد وضع لبنان الخاص المتعلق بالتمثيل السياسي فيه.

1. مشكلة التمثيل الديمقراطي: لعلّ مونتيسكو هو أشهر من أرسى فكرة وجوب فصل السلطات في الدولة وعدم تسليمها ليد شخص واحد، وإذا كان أرسطو أول من تحدث عن وجوب تحديد مهمّات الدولة fonctions وتمييزها عن بعضها البعض، فإنّ مونيسكيو[3] كان من أوائل من قال بأنّ كل سلطة يجب أن تسلم إلى جسم مختلف، لأنه لو سلمنا سلطات الدولة مجتمعة إلى شخص واحد سيؤدي ذلك حتماً إلى الديكتاتورية والى اتخاذ قرارات عشوائية بعيدة عن الديمقراطية[4].

---

[3]. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Genève, 1748.

[4]. « *Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement*. » (Montesquieu, *op. cit.*).

لذلك كانت الفكرة أن يتم انتخاب مجلس تمثيلي يتمثل فيه الشعب من خلال أشخاص منتخبين ديمقراطياً، ويقوم هؤلاء بالمقابل بمراقبة السلطة التنفيذية التي كانت تتمثل أساساً بالملك. بذلك تكتمل الصورة الديمقراطية ويكون للشعب رقابة على عمل مؤسسات الدولة من خلال ممثليه في الندوة البرلمانية.

لكن، ومع تطور الحياة السياسية، ونشوء الأحزاب، تحولت أغلب الدول الديمقراطية إلى ثنائية حزبية، بحيث أن الواقع الجديد أصبح بعيداً من الصورة التي رسمها مونتيسكيو[5]، لأن البرلمان اليوم أصبح محكوماً من أغلبية سياسية تنتمي إلى حزب معين. هذه الأغلبية نفسها هي التي تشكل الحكومة، ما يعني أن الحزب الذي يفوز بالانتخابات يحكم السلطتين التشريعية (من خلال المجالس التمثيلية) والسلطة التنفيذية كذلك، بل إنّ رؤساء هذه الأحزاب والوجوه البارزة فيها هم الذين يكونونه فعلياً في الحكومة[6].

تاليًا، أصبحنا نرى أن القوة في الدولة أصبحت بيد السلطة التنفيذية التي يحكمها رئيس الحزب الفائز بالانتخابات التشريعية، أما البرلمان فأصبح محكوماً من الحزب نفسه ما يعني أن البرلمان لم يعد يمارس أيّة رقابة على السلطة التنفيذية وأصبح الحزب الفائز في الانتخابات التشريعية حاكماً للسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً، وهذا يُمثِّل خرقاً واضحاً لمبدأ فصل السلطات، ما يعني إمكانية تحول الدولة إلى ديكتاتورية فيما لو رفض الحزب الحاكم إجراء انتخابات جديدة، لأن هذه الانتخابات الجديدة هي الوسيلة الوحيدة لكي يعبّر الشعب عن استيائه من السلطة الحاكمة وذلك بأن يصوت للحزب الآخر في الانتخابات المقبلة.

لكن حق الشعب بالتصويت ضد الحزب الحاكم لا يعني أن الشعب سيصوّت لمن يريد، بل أن نظام الثنائية الحزبية قد أدى إلى كون خيارات الشعوب محدودة، فهي إما أن تنتخب هذا

---

[5]. للتوسع حول هذا المبدأ ومداه في النظام السياسي والدستوري: عصام سليمان،" *القضاء الدستوري ومبدأ فصل السلطات"*، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2011**، ص. 21.

[6]. في بريطانيا على سبيل المثال (والمفارقة أنها كانت المثال لكتابة كتاب روح القوانين) فإن الحكومة البريطانية مؤلفة بكاملها من نواب من مجلس العموم.

أو ذاك، والفرق بين الإثنين غالباً ما لا يكون أساسياً، بعد أن حصلت تحولات جذرية في إيديولوجيات الأحزاب في أوروبا وأميركا[7].

إن ما تقدم يعني وجود أزمة حقيقية في الحكم في الدول الديمقراطية، ولبنان يعيش مثل هذه الأزمات ولكن بشكل مختلف.

2. أزمة التمثيل الديمقراطي في لبنان: إن الديمقراطية اللبنانية لها خصوصية تختلف فيها عن الديمقراطيات الغربية، ولعل الفرق الأساسي هو وجود التنوّع الطائفي في بلاد الأرز، تنوّع موجود في المجتمع وتُرجم في الدستور من خلال فرض مشاركة كافة الطوائف الدينية في الحكم في لبنان[8].

يؤسس الدستور اللبناني، لوجود فيدرالية طوائف لأنه يشرك المذاهب الدينية كافة في الحكم ويعطيها حقها بإدارة شؤونها الخاصة بعيداً من الدولة.[9]

في الممارسة العملية، فإنّ لبنان، وبغض النظر عن قانون الاقتراع، كان دائماً يُجري إنتخابات على صعيد الوطن ولكنها في الواقع انتخابات داخل الطائفة والمذهب. في كل مذهب وطائفة تيارات متعددة. وفي الأزمات تصبح التعددية داخل المذهب غائبة، وفي أحوال الرخاء تظهر بعض الفروقات ويحصل بعض التنافس، ولكن دائما النتيجة تكون المنافسة داخل المذهب والطائفة الواحدة منعاً لنشوء أية حساسيات دينية.

إذا راجعنا فترة الحكم في لبنان ما بعد وثيقة الطائف وإنتهاء الحرب الأهلية فيه، يمكن أن نميّز ما بين مرحلتين: المرحلة الأولى هي عندما كان يوجد توافق ما بين الرؤساء الثلاثة، رئيس الجمهورية ورئيس المجلس النيابي ورئيس الحكومة. عند وجود هذا التوافق الذي درج اللبنانيون على تسميته بالترويكا Troika، كانت القرارات جميعها تتخذ بالتوافق ما بين الرؤساء

---

[7]. تحولت هذه الأحزاب إلى ماكينات انتخابية قبل أيّ أمر آخر.

[8]. تراجع المادتين 24و95 من الدستور اللبناني.

[9]. وسيم منصوري، *نص دستوري، "نص ديني، نص سياسي، نص دولي، ما هي خصائصهم؟"*، **الحياة النيابية**، المجلد الثامن والأربعون، أيلول 2003–، ص 13.

الثلاثة، ولم تكن مؤسسات الدولة سوى وسائل دستورية لتنفيذ هذه القرارات ما يعني غيابًا كاملاً لهذه المؤسسات وغياب دور الرقابة الذي يجب أن يمارسه المجلس النيابي على العمل الحكومي، مع ما يعني ذلك من إمكانية تجاوز حقوق المواطن بشكل كامل، لأن العمل المؤسساتي غائب.

أما المرحلة الثانية من الحكم فهي التي تتميّز بوجود اختلاف بين الرؤساء الثلاثة، والذي أوصل البلاد إلى مراحل صعبة جداً خصوصاً بعد اغتيال الرئيس رفيق الحريري ونشوء إنقسام جديد من نوعه على لبنان، قسّمه إلى أغلبية ومعارضة، لا تتآلف مع نظامه القائم على توزيع الحصص ما بين الطوائف قبل أي أمر آخر. بغض النظر عن دقائق هذه الاختلافات، فمن الثابت أن الدستور اللبناني لم يستطع معالجة هذه الخلافات، ما أدى إلى شلل في الحياة السياسية واختلاف حول تفسير الدستور وتحديد آليات العمل الدستورية للمؤسسات في الدولة...

يعني كل ما تقدم وجوب إيجاد مؤسسات مستقلّة لحلّ الخلافات ولحسمها بشكل موضوعي وأساسي، ولعلّ القضاء هو السلطة الأمثل للقيام بهذا الدور.

المبحث الثاني: دور القضاء في حماية حريات المواطن وحقوقه

إن أزمة التمثيل الديمقراطي من جهة، وصعوبة حلّ الخلافات السياسية ما بين المؤسسات من جهة أخرى، قد أوجبت الركون إلى القضاء لحلّ هذه الخلافات. لدى دراسة الهيئات القضائية، نرى أن المجلس الدستوري هو السلطة المخولة بالرقابة على أعمال السلطة التشريعية، وهوالسلطة القادرة على منع تجاوزات الترويكا وحلّ الخلافات المتعلقة بالأمور الأخرى كذلك. ولإكمال عمل الرقابة، فإن مجلس شورى الدولة هو الذي يستطيع إتمام عمل المجلس الدستوري من خلال إعمال رقابته على أعمال السلطة التنفيذية التي يُفترض بها احترام القانون الذي كان المجلس الدستوري قد تأكد من دستوريته. هذا مع الإشارة إلى دور القضاء العدلي كحامٍ للحريات الفردية [10].

---

[10]. هذا ما أكّد عليه قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2001/4 تاريخ 29\9\2011، المنشور في مجلد المجلس الدستوري **2001-2005**، والذي ورد فيه: "وبما ان اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي يأخذ بالمبدأ القائل بان السلطة القضائية هي حامية الحريات الفردية .. " ونشير أن هذا المبدأ ليس اجتهاداً للمجلس الدستوري الفرنسي بل

ولكن الأهم من كل هذا البحث أنه لا بدّ من العمل على احترام استقلالية السلطة القضائية واستطاعتها الوقوف بوجه تعديات السلطة السياسية[11].

1. المجلس الدستوري حامي الحريات الفردية[12]: إنّ غياب اللجوء إلى مؤسسة الرقابة الدستورية منذ إعادة تشكيلها عام 2009 لا يعني أن الحديث عنها وعن دورها الأساسي غائب. بل على العكس فإنّه من مراجعة تاريخ هذه المؤسسة يتبين لنا أمران إثنان: الأول أن السلطة السياسية كانت ومنذ البدء مترددة في إنشاء هذه المؤسسة[13]، وكأنها لا تريدها، الأمر الثاني هو أهمية القرارات التي اتخذها المجلس الدستوري منذ تاريخ إنشائه حتى اليوم.

هو مبدأ موجود في الدستور الفرنسي نفسه حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 66 من الدستور الفرنسي على ما يلي:

« L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. »

والمجلس الدستوري الفرنسي لم يعمل إلاّ إلى تاكيد هذا المبدأ في قرارات عديدة منها:

DC 76-72 du 12 janvier 1977 REC p. 31, DC 79-107 du 12 juillet 1979 REC p. 31, DC 79-109 du 9 janvier 1980, REC.P29. DC 3 septembre 1986.

نشير أن المجلس الدستوري اللبناني سبق له التأكيد على هذا المبدأ في قراره رقم 99/2 تاريخ 24 تشرين الثاني 1999 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 56 تاريخ 25 تشرين الثاني 1999.

[11] وسيم منصوري، *العلاقة ما بين السلطة السياسية والسلطة القضائية*" **العدل**، مجلة نقابة المحامين في بيروت، العدد 3، سنة 2008، ص. 983.

[12]. عصام سليمان، *العدالة الدستورية وحقوق الانسان*"، مجلّد المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2011**، ص 67.

[13]. ما يؤكد عدم تقبل هذه المؤسسة هو أنه وعلى الرغم من أن النص على إنشائها جاء بموجب اتفاق الطائف الموقع بتاريخ 1989/10/22 والذي جرى على أساسه تعديل الدستور، فجاءت المادة 19 منه لتنصّ على إنشاء المجلس الدستوري وذلك بموجب القانون الدستوري رقم 18 الصادر بتاريخ 1990/9/21، فإن النص على قانون إنشاء المجلس الدستوري لم يتم سوى بتاريخ 14 تموز 1993بموجب القانون 250/ 93 ولم يجتمع المجلس الأول لبدء مهامه سوى بتاريخ 30 تموز 1994 ولم تتم مراجعته إلاّ بعد حوالي سنة من هذا التاريخ وتحديداً في أوائل شباط 2005. أي أنه قد احتاجت مسألة تعيين أعضاء للمجلس الدستوري وحلفهم اليمين حوالي أربعة سنوات كاملة من تاريخ النص عليه.

المجلس الدستوري وفي أولى قراراته، أرسى مبدأ احترام السلطة القضائية[14]، ولولا وجوده ودوره لما كان للبنان مجالس بلدية منتخبة[15].

بالرجوع إلى ما تقدم، نرى أن المجلس الدستوري هو المؤسسة التي تحمي حقوق الأفراد، وهي التي قالت بأنّ قانون الانتخاب لعام 1996 هو قانون غير دستوري[16] وهي التي رفضت التمديد للمجلس النيابي[17] وهي التي حدّدت شروط مراقبة الاتصالات الهاتفية وكيفيتها[18].

لكن وبالمقابل، فإنّ غياب الرجوع إلى هذه المؤسسة هو الذي أدى إلى فوضى دستورية واسعة، لا سيّما وأن صلاحية تفسير الدستور التي كانت مقرّرة لهذا المجلس في إتفاق الطائف، سُحِبت منه عند تعديل المادة 19 من الدستور[19].

للمجلس الدستوري مهمتان اثنتان: الأولى تتعلق بالرقابة على دستورية القوانين في لبنان، والثانية هي مراقبة صحة الانتخابات الرئاسية والنيابية. اتّخذ المجلس الدستوري قرارات عديدة بهذا الشأن وألغى انتخاب عدد من النواب المنتخبين عندما وجد مخالفات تبرر ذلك[20].

---

[14]. القرار رقم 95/3 تاريخ 18 أيلول 1995، منشور في الكتاب الأول الصادر عن المجلس الدستوري 94-97 , ص.47.

[15]. القرار رقم 1/ 97 تاريخ 12 أيلول 1997، منشور في الجريدة الرسمية رقم 44 تاريخ 18 أيلول 1997 ص. 3206.

[16]. القرار رقم 96/4 تاريخ 7 آب 1996، منشور في الكتاب الأول الصادر عن المجلس الدستوري 94-97 , ص 59.

[17]. القرار المذكور آنفاً.

[18]. قرار رقم 2\99 تاريخ 24\11\1999، المنشور في مجلّد المجلس الدستوري 1997-2000، ص 410.

[19]. نصت الفقرة "2" منالقسم "ب" من الباب الثالث في إتّفاق الطائف على ما يلي: "يُنشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية." وعند تعديل المادة 19 من الدستور حُذِفت صلاحية تفسير الدستور.

[20]. للتوسع يُراجع وسيم منصوري،" *المجلس الدستوري قاضي بتّ الطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية أو قاضي الأفراد*"، **الكتاب السنوي للمجلس الدستوري**، *2011، ص 249.*

المهمتان المذكورتان هما مختلفتان تماماً: فالمجلس في ممارسته مهمّات الرقابة على دستورية القوانين يكون قاضيًا دستوريًا، وتاليًا تكون قراراته متمتعة بسلطة واسعة، ليس فقط لأنها تلزم السلطات القضائية والإدارية والسياسية كافة في البلاد[21] ، بل كذلك، لأن هذه القرارات تدخل ضمن ما يسمى بالكتلة الدستورية[22]، أي أن قراراته تكون بمستوى دستوري أعلى من القانون، ويكون بإمكان أيّ محام الاستشهاد بهذه القرارات، لطلب دفع تطبيق قانون ما أمام أي مرجع قضائي[23]. من الجدير ذكره، أن مجلس شورى الدولة اللبناني قد سلك هذا الاتجاه في قراره "الياس غصن/ الدولة اللبنانية"[24]. رفض تطبيق قانون قديم (صادر قبل إنشاء المجلس الدستوري) لأنه يخالف قراراً للمجلس الدستوري، واعتبر مجلس الشورى أنه عندما يصدر قرار عن المجلس الدستوري، فإن القاعدة القانونية المخالفة للدستور والتي أبطلها المجلس الدستوري، تخرج من الإنتظام العام للدولة، وتاليًا لا يكون بالامكان تطبيقها إذا وُجدت في أيّ قانون كان حتى لو كان سابقاً لقرار المجلس الدستوري.

إن هذا الاجتهاد هو مهم جداً للمتقاضين، كونه يؤسس لإمكانية إعمال رقابة الدفع على القوانين غير الدستورية والتي لم يعطِ المجلس الدستوري رأيه فيها. سنعمد إلى تفسير هذا الأمر كالتالي:

---

[21]. تنص المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري على ما يلي: " تتمتع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية. إن قرارات المجلس الدستوري مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية."

[22]. بحسب تعبير الفقيه الفرنسي Dominique Rousseau.

[23]. إعمالاً لنص المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تنص على أنه " على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد".

[24]. القرار رقم 2002/2001/71 تاريخ 2001/10/25، الدولة/ السفير الياس غصن، الهيئة الحاكمة، الرئيس خالد قباني والمستشارين سليمان عيد وظاهر غندور.

– إنّ مراجعة المجلس الدستوري هي محددة بالسلطات السياسية وسلطات روحية ضمن إطار ضيّق[25] وتاليًا لا يمكن للأفراد، وللمحامين الذين يمثلونهم، مراجعة المجلس الدستوري في حال وجدوا قانونًا غير دستوري سيطبق بحق موكلهم، بل إن المحامين الذين ينظمون المراجعات أمام المجلس الدستوري والتي قد يطلبها منهم عشرة نواب مثلاً، لا يستطيعون توقيعها، بل يكون على النواب توقيعها، وتاليًا يكون دور المحامي مجهولاً ومرتبطاً بإرادة النواب.

– إن قانون أصول المحاكمات المدنية ينصّ في مادته الثانية على وجوب احترام القضاء لمبدأ تدرج القواعد القانونية[26]، وقانون أصول المحاكمات المدنية، هو المرجع لكل أنواع القضاء في لبنان حتى الجزائي منه في حال لم يأتِ قانون أصول المحاكمات الجزائية على نص يعالج إحدى النقاط[27].

– وبالتالي، يكون بامكان المحامي اللجوء إلى هذا النص للطلب من أي مرجع قضائي، عدم تطبيق قانون يحتوي على قواعد أعلن المجلس الدستوري بطلانها، وبكل حال فقد عمد مجلس الشورى إلى تطبيق ذلك، ولكن بدون القول باللجوء إلى المادة 2 من أصول المحاكمات المدنية.

---

[25]. حدّدت المادة 19 من الدستور اللبناني هذه المراجع بكل من: رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشر أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

[26]. فيما يلي النص الكامل للمادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية:

"على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد.

عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية.

لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية."

[27]. تنص المادة 6- من قانون أصول المحاكمات المدنية على أن "تتبع القواعد العامة في قانون أصول المحاكمات المدنية إذا وجد نقص في القوانين والقواعد الإجرائية الأخرى".

– هناك من يخالف الرأي المذكور آنفاً، ويستند في رأيه إلى نص المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري[28]، ولكن بكل حال، يمكن القول بعدم دستورية المادة 18المذكورة التي تقول بحصر الرقابة على دستورية القوانين المباشرة أو غير المباشرة بالمجلس الدستوري، لأن المشرّع لا يحق له أن يقيد السلطة القضائية ويتدخل في صلب مهمّاتها أي تطبيق قانون صحيح ودستوري.

بالمقابل، وفيما يتعلق بمهمة المجلس الدستوري الثانية، فإنّ إعمال المجلس في الرقابة على الانتخابات الرئاسية والتشريعية هي مهمة جداً. ويقتضي معرفة أن المجلس الدستوري عندما يقوم بهذه المهمة، إنما يكون قاضي أفراد وليس قاضياً دستورياً. وبالتالي تكون لقراراته قوة القضية المقضية. بما قضى فيه، ولا تدخل قراراته ضمن الكتلة الدستورية.

يقتضي أيضاً الانتباه لشروط تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري سواء لجهة الصفة (المرشح الخاسر) أو المصلحة (جمعيات أهلية) أو المهلة الخ...

بكل حال، فان التوكيل الذي يبرزه المحامي يجب أن يتضمن صراحة التوكيل للمراجعة أمام المجلس الدستوري.

في هذا المجال، قدّم المجلس الدستوري اجتهاداً واسعاً، يساعد في تحديد شروط تقديم المراجعات أمامه، وأثبت قدرته على حلّ الخلافات السياسية بطريقة قضائية على الرغم من الانتقادات التي كانت توجه إليه.

أما فيما يتعلق بالطعن بالانتخابات الرئاسية، فلم يتم اللجوء إلى المجلس الدستوري في هذا النطاق، وتاليًا لا يوجد اجتهادات يمكن التعليق والبناء عليها. الاّ أنه تجدر الإشارة إلى أن وجود المجلس الدستوري كان يمكن أن يحلّ معضلة الانتخابات الرئاسية الأخيرة عام 2008 التي تأخرت أشهراً عديدة وحسم الخلاف السياسي والدستوري بشأنها.

---

[28]. التي تنص على أن "يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

مهما يكن من حال، فإنّ المجلس الدستوري هو مرجع مهم وأساسي في حماية حقوق الأفراد ويمكن الاستفادة بشكل كبير جداً من اجتهاداته ويستطيع المواطن، الإستناد إلى إجتهادات هذا المجلس صونا لحقوقه الدستورية.

2. القضاء الإداري ودوره في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية: يتولى مجلس شورى الدولة وظيفتين أساسيتين، الأولى استشارية والثانية قضائية. في مهماته كمرجع استشاري للدولة في الأمور التشريعية والتنظيمية والإدارية، وحتى لو كانت الدولة غير مُلزمة باستشارة مجلس الشورى ببعض المواضيع[29]، ، إلا أن هناك مواضع أخرى تكون استشارة المجلس إلزامية، مثل مشاريع المراسيم التشريعية والنصوص التنظيمية بما فيها التعاميم التنظيمية التي تنصّ على إضافة أحكام جديدة إلى الانتظام القانوني.

بشكل عام، فإنّ الدولة تتقيد باستشارة مجلس الشورى نظراً لأهمية آرائه من جهة، ولأنها تتجنب بهذه الطريقة ارتكاب مخالفة دستورية أو قانونية ترتّب لاحقاً إبطال العمل القانوني المخالف، فيما لو تمت مراجعة المجلس الدستوري.

أما فيما يتعلق بالمهمّات القضائية لمجلس شورى الدولة، فإن هذا المجلس يمارس مهمّات واسعة. هو المرجع الاستئنافي أو التمييزي في القضايا الإدارية التي عين القانون لها محكمة خاصة كديوان المحاسبة أو الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية: كالهيئة العليا للتأديب وسائر المجالس التأديبية وهيئة التفتيش المركزي ولجان الاعتراض على الضرائب والرسوم[30].

---

[29]. تنص المادة 57 من نظام مجلس شورى الدولة على أنه "يجب أن يستشار مجلس شورى الدولة في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والانظمة على وجوب استشارته فيها. ويمكن أن يستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم وفي أي موضوع هام يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه".

[30]. تنص المادة 60 على أن "مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستئنافي لجميع الاحكام الصادرة عن المحاكم الادارية والمرجع الاستئنافي او التمييزي في القضايا الادارية التي عين لها القانون محكمة خاصة ومحكمة الدرجة الاولى والاخيرة لبعض القضايا".

ينظر المجلس على الأخص في: طلبات التعويض عن الأضرار الناشئة عن الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة وسير العمل الإداري في الإدارات والمؤسسات العامة والمجلس النيابي، والقضايا المتعلقة بالإمتيازات والعقود وسير العمل الإداري في الإدارات والمؤسسات العامة والمجلس النيابي، والقضايا المتعلقة بالإمتيازات والعقود والصفقات والإلتزامات الإدارية، وقضايا الضرائب المباشرة وغير المباشرة، وقضايا الموظفين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة الإدارية والمنازعات الفردية المتعلقة بموظفي المجلس النيابي، وقضايا إشغال الأملاك العامة، والقضايا التي ترجع فيها السلطة الإدارية إلى الموظفين في حال ارتكابهم خطأً كان سبباً للحكم عليها، وطلبات إبطال المراسيم والقرارات الإدارية بسبب تجاوز حدّ السلطة، والنزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين، وطلبات تفسير الأعمال الإدارية أو تقدير صحتها حيث يجب على المحاكم العدلية أن ترجئ بتّ الدعاوى التي يستلزم بتّها تفسير العمل الإداري أو تقدير صحته.

يمارس المجلس أيضاً مهمة قضاء العجلة حيث يناط برئيسه أو بمن ينتدبه من القضاة تعيين الخبراء لمعاينة الوقائع التي من شأنها أن تسبّب مراجعة لدى المجلس، كما يُناط به أو بمن ينتدبه اتخاذ التدابير الضرورية الموقتة والاحتياطية لحفظ الحقوق ومنع الأضرار.

يتبين مما تقدم، أن مجلس شورى الدولى يُراقب مدى انطباق عمل الإدارة والسلطة التنفيذية على القانون، وهو يمارس رقابة إبطال الأعمال الإدارية المخالفة. وتاليًا، يتكامل دوره مع دور المجلس الدستوري لصون حقوق الأفراد الدستورية والقانونية ويُلزم الدولة باعتماد منهج ديمقراطي في التعاطي مع المواطنين.

ويُمارس المجلس كذلك اختصاصًا آخر ذا أهمية خاصة هو النظر في النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الاختيارية وسواها. يدلّ هذا الاختصاص على أن المجلس يُشارك مشاركة فعّالة في مراقبة واحدة من العمليات الديمقراطية التي تعكس معيار الوعي والتقدم في المجتمعات الحديثة.

ويقتضي معرفة أنّ أيّ مراجعة تقدم أمام مجلس شورى الدولة توجّه بوجه الدولة اللبنانية ممثلة بهيئة القضايا، وليس ضد إدارة معينة أو وزارة حتى لو كان الخلاف مع هذه الأخيرة، لأن الوزارات والإدارات لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

أما التقاضي مع البلديات وأشخاص القانون العام المتمتعين بالشخصية المعنوية، فيتم تقديم المراجعة بوجه البلدية أو هذا الشخص المعنوي.

لا يوجد قانون لأصول المحاكمات الإدارية، بل أن هذه الأصول مستقاة من اجتهاد القضاء الإداري نفسه ومجلس شورى الدولة اللبناني يتبّع نظيره الفرنسي في هذا الشأن، ويأخذ من اجتهاده.

ويقتضي الإستعانة بمحامٍ لتقديم المراجعة الإدارية أمام مجلس الشورى باستثناء المنازعات التأديبية والانتخابية التي تقدم بكل حال بواسطة محام كذلك، لأن أي مخالفة لشرط بشكل جوهري قد يؤدي لخسارة المستدعي لحقوقه.

لتلخيص تكامل عمل المجلس الدستوري وشورى الدولة معاً يمكن الرجوع إلى قرار المجلس الدستوري الفرنسي تاريخ 1971/7/16 وظروف صدوره[31]. في هذا العام طلبت السيدة سيمون دو بوفوار Simon de Beauvoir ، تأسيس جمعية بإسم "أصدقاء الشعب"، وبما أنّ هذه الجمعية قريبة من الحزب الإشتراكي، حاولت وزارة الداخلية الفرنسية قبل تأسيس هذه الجمعية، رفض العلم والخبر للجمعية. وبما أنّ هذا القرار المجحف سيقع حتماً تحت مقصلة قرار مجلس الشورى الفرنسي، قامت الحكومة الفرنسية آنذاك بتقديم مشروع قانون يعدّل قانون الجمعيات الفرنسي العائد لسنة 1901، وبذلك، تُجبِر مجلس الشورى بتغيير إجتهاده تطبيقاً للقانون الجديد.

فما كان من المجلس الدستوري، في مواجهة هذا الأمر، إلاّ أنّ ألغى هذا التعديل، معتبراً أنّ حريّة تأسيس الجمعيات هي حريّة أساسية لا يمكن مسَّها. وقدّ اتّبع في سبيل اتّخاذ قراره هذا مسلكاً قانونياً معقداً.

بذلك يتبدى لنا كيف أنّ المجلس الدستوري يستطيع كسر إدارة الأغلبية النيابية الممثّلة في الحكومة، إذا كانت هذه الإدارة مخالفة للشرعية الدستورية.

ان استقلالية القضاء وعمله هو الأساس في حماية حريات الأفراد، لأن النظام القانوني في لبنان، قد لحظ رقابة السلطة التشريعية والتنفيذية وأن السلطة العدلية هي حامية الحريات

---

[31]. هو القرار الذي اعتُبِر ولادة للمجلس الدستوري الفرنسي كحامٍ للحريات والحقوق. للتوسع يراجع:
Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 7e éd., Montchrestien, p. 66.

الفردية، تاليًا، فان تطبيقًا صحيحًا ودقيقًا لعمل هذه السلطات وضمان حريتها واستقلاليتها هو الضمان الأساسي لحماية حقوق المواطنين في لبنان.

2
دور الدولة الحديثة في إيجاد آليات حماية المواطنين

إن تطور مفهوم الدولة الديمقراطية، والأزمة في التمثيل الديمقراطي، وتأخر الفصل بالنزاعات أمام القضاء، كلها أسباب أدّت إلى إعادة النظر بدور الدولة ككل، والى وجوب خلق آليات حديثة تتولى حماية حقوق الأفراد في مختلف المجالات وبطريقة سريعة وفعالة.

يمكن تقسيم هذه الوسائل إلى اثنين، المؤسسات أو السلطات الإدارية والمنظمات غير الحكومية والجمعيات الأهلية والفرق كبير بين الاثنين بالطبع.

المبحث الأول: المؤسسات والسلطات الإدارية:

1. المؤسسات العامة: إن مفهوم المؤسسة العامة هو إدارة مرفق عام بواسطة جهاز مستقل يخضع لسلطة وصاية فقط من قبل الدولة، دون أن تتدخل هذه الأخيرة بعمل المؤسسة بشكل مباشر، وتاليًا فالهدف من إنشاء المؤسسة العامة هو تخفيف ثقل عمل الإدارة والروتين الإداري وتسليم المرفق العام إلى مؤسّسة تخضع لنظام قضائي مختلط (إداري وعدلي) بحيث يكون لهذه المؤسسة حرية في التصرف وسرعة في العمل بشكل يتحقق معه الهدف من إنشائها، وهو تشغيل مرفق عام بصورة عملية وسريعة تؤمن الخدمات للمواطن من جهة، وربحية مادية للدولة من جهة أخرى.

في لبنان، استخدم مفهوم المؤسسة العامة بشكل كبير وتم إنشاء عدد كبير من المؤسسات العامة نذكر بعضها:

– المؤسسة الوطنية لضمان الاستثمارات[32] وهي تهدف إلى ضمان التوظيفات[33] الجديدة التي تنفذ في لبنان كطائرات شركة الميدل ايست والتي تم ذكرها في المرسوم الاشتراعي.

---

[32]. المُشأة بالمرسوم الاشتراعي رقم 3 الصادر في 1977/1/15.

– المؤسسة العامة للزراعات البديلة[34] وترمي كما يدلّ اسمها على إيجاد مزروعات بديلة عن تلك غير المشروعة[35].

– المؤسسة الوطنية للاستخدام[36] تهدف إلى إنشاء مكاتب استخدام في بيروت والمناطق ومكافحة البطالة وتحسين تنظيم سوق العمل وتشجيع الاستثمارات الخ[37]. فضلاً عن إلى مؤسسة

---

[33]. تنص المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 3 على ما يلي: "غاية المؤسسة أن تضمن، لقاء بدل، التوظيفات الجديدة التي تنفذ في لبنان بعد العمل بهذا المرسوم الإشتراعي. وتعتبر الطائرات التجارية التي تملكها الشركات الوطنية المرخص لها بالنقل الجوي، أو التي هي بحوزتها، بمثابة توظيفات جديدة قابلة للتأمين وإن كان تاريخ تملكها أو حيازتها لهذه الطائرات سابقاً لتاريخ العمل بالمرسوم الإشتراعي رقم 3 تاريخ 1977/1/15، على أن يقترن كل عقد ضمان بموافقة وزيري المالية والأشغال العامة والنقل.

وتشمل التوظيفات جميع العناصر المادية الثابتة العائدة للمؤسسات التي لها الصفة التجارية والمؤسسات الخيرية والصحية والثقافية وللبعثات الدولية أو الأجنبية."

[34]. المُنشأة بالمرسوم رقم 8666 تاريخ 1996/06/26.

[35]. تنص المادة الثالثة من المرسوم على ما يلي: "تتولى المؤسسة المهام التالية: دراسة واقتراح افضل السبل الايلة لتحقيق التنمية المتكاملة والشاملة لمنطقة بعلبك/الهرمل والى توفير الزراعات البديلة التي تؤمن لمزارعي وأهالي المنطقة المردود الاقتصادي المفيد والمتلائم مع الحاجات التنموية كافة. دراسة واقتراح وسائل التمويل وتنفيذ الخطط والبرامج المتعلقة بنشاطها والتي تهدف الى تحقيق التنمية المتكاملة. التنسيق مع كل الادارات الرسمية والمنظمات الدولية العاملة في المنطقة من اجل تأمين استراتيجية موحدة للأعمال التنموية القائمة وتلك التي سيجري تنفيذها لاحقا. القيام بكل الأعمال والنشاطات التي من شأنها المساهمة في تحقيق اهداف التنمية المتكاملة لمنطقة بعلبك / الهرمل ولاسيما:

أ – القيام بتمويل مشاريع زراعية وتنفيذها يعود للمؤسسة واستثمارها بمختلف الطرق التي تراها مناسبة، والتي من شأنها تطوير زراعات بديلة ذات مردود اقتصادي تؤدي الى تحسين الاوضاع الزراعية في المنطقة.

ب– مساعدة المزارعين على تحديث وتطوير نظم الانتاج وتخفيض كلفته وتأمين مستلزماته وتوفير أفضل السبل للتمويل الذاتي من أجل دعم القدرة المالية لكل المتعاطين بالشأن الزراعي.

ج– تشجيع الاستثمارات في شتى حقول الانتاج الزراعي والحيواني والتصنيع الزراعي.

د– تحديث البنى التحتية الزراعية ونظم وشبكات الري الزراعية وتطويرها بما تتلاءم وحاجات التنمية الزراعية المتكاملة.

هـ– القيام بكل ما من شأنه تعزيز القطاع الزراعي في المنطقة وتأمين استثمار الحد الاقصى الممكن من المساحات القابلة للانتاج.

كهرباء لبنان ومصلحة المياه المعروفتين. ما يميّز المؤسسات العامة هو خضوعها لسلطة الوصاية المتمثلة بالوزير الذي تتبع له المؤسسة العامة. تعني سلطة الوصاية أن لا وجود لتدخل مباشر من قبل الدولة في عمل المؤسسة العامة التي يبقى لها الاستقلال المالي والمعنوي.

فضلاً عن المؤسسات العامة، هناك مجموعة وسائل أخرى تعتمدها الدولة للارتقاء إلى مستوى أعلى في مجال صون حقوق الأفراد وحماية مصالحهم، ولذلك يتم إصدار مجموعة قرارات تتعلق بتحديد مواصفات للسلع والمنتجات ويهدف إلى تشديد الرقابة على المؤسسات والشركات لإلزامها بتقديم خدمات جيدة للمواطن، وكذلك، تعمد بعض الوزارات إلى إنشاء مصالح تابعة لها تهدف لإعمال رقابة على أعمال كل من له علاقة بهذه الوزارة أو تلك، كإنشاء لجان لمراقبة هيئات الضمان[38] مثلاً، وإنشاء مصلحة الأبحاث العلمية الزراعية وغيرها.

الاّ أن ما تقدم، على أهميته، لم يحلّ مشكلات عديدة في لبنان تحتاج لرقابة أكثر فعالية. والأسوأ أن المواطن، وعدد كبير من مسؤولي الدولة، لا يعلم بوجود مثل هذه المؤسسات التي تحولت إلى دوائر للتوظيف، بدون أن يكون لها دور فاعل.

لا يمكن أن نخفي بالطبع أنّ هذه المؤسسات لم تستطع الحصول على اعتراف جدّي لدورها، سواء أكان ذلك من الدولة أم من المواطن، فهذا الأخير لا يعرف بوجود مثل هذه المؤسسات، وتجربته مع المؤسسات التي يعرفها (وعلى رأسها مؤسسة كهرباء لبنان) لا تساعد

---

[36]. المُشأة بالمرسوم الاشتراعي رقم 80 الصادر في 1977/06/27.

[37]. تنص المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم 80 على ما يلي: " تتولى المؤسسة الوطنية للاستخدام رسم وتنفيذ سياسة الاستخدام في لبنان بصورة عامة. كما تتولى بصورة خاصة وعلى سبيل المثال لا الحصر، المهام التالية تأميناً لتحقيق أهدافها: إنشاء مكاتب استخدام في بيروت والمناطق اللبنانية كافة والإشراف عليها. مكافحة البطالة عن طريق تأمين نسبة مرتفعة للاستخدام، المساهمة في تحسين تنظيم سوق العمل. المساهمة في تشجيع المشاريع ذات الانعكاس على سوق العمل، المساهمة في كل ما من شأنه رفع مستوى اليد العاملة، القيام بالدراسات والأبحاث الرامية إلى تحديد السياسة العامة للاستخدام.

[38]. القرار رقم 1/203/أ.. تاريخ 2006/08/03.

في إعطاء فكرة جيدة عن المؤسسات العامة وعن جدوى عملها. من الأمثلة المؤسفة أيضاً تجربة المجلس الوطني للعلاقات الاقتصادية الخارجية[39] .

لكن هذا الأمر لا يعني الإستغناء عن هذه المؤسسات التي تشكل أساساً في اللامركزية الإدارية المفروض توسيعها بحسب ما نص عليه إتفاق الطائف، بل يقتضي العمل الجدّي على تحسين آداء هذه المؤسسات وتعريف الجمهور عليها ليستطيع أكبر عدد من المواطنين الإفادة منها.

لذلك، اعتمد المشرّع اللبناني وسائل أخرى مقتبسة من تجارب في الغرب.

2. السلطات الإدارية المستقلة: إن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة Les autorités administratives indépendantes[40] هو مفهوم متطور، وقد استند إلى أن المؤسسات

---

[39]. المُنشأ بالمرسوم الاشتراعي رقم 8 تاريخ 1983/01/25. يرتبط هذا المجلس بمجلس الوزراء، وقد تمّ وضع نظامه المالي بموجب المرسوم رقم 405 تاريخ 1983/03/30، ومن ثمّ تمّ وضع نظام العاملين فيه بموجب المرسوم رقم 754 تاريخ 1983/06/24، ومن بعدها إنشاء مركز معلوماتية له بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 145 تاريخ 1983/09/16... وعلى الرغم من كل هذه المراسيم والقوانين جرى إلغاء هذه المؤسسة العامة بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 3 تاريخ 1985/3/23، والمفارقة أنّه صدر بتاريخ 1992/10/15 المرسوم رقم 2794 الذي يرمي إلى تسوية الأوضاع الوظيفية للعاملين في المجلس الوطني للعلاقات الاقتصادية الخارجية الملغى، ونصّت مادته الأولى على أن "يُستبقى في الخدمة بصفة متعاقدين جميع العاملين في المجلس الوطني للعلاقات الاقتصادية الخارجية الذين كانوا في الخدمة بتاريخ إلغائه بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 3 تاريخ 1985/3/23." فماذا كان يعمل هؤلاء طيلة هذه الفترة السابقة؟

[40] Une autorité administrative indépendante (AAI) est une institution de l’État, chargée, en son nom, d’assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le gouvernement veut éviter d’intervenir trop directement. Les AAI sont une catégorie juridique relativement nouvelle car, contrairement à la tradition administrative française, elles ne sont pas soumises à l’autorité hiérarchique d’un ministre. C’est dans la loi du 6 janvier 1978 créant la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) que le terme est apparu pour la première fois.

Voir le site officiel : www.vie-publique.fr

العامة على أهميتها، لا تكفي لتحقيق طموحات المواطن، ولذلك تم إنشاء عدد من الهيئات الإدارية، مستقل عن الدولة يعمل على إعمال الرقابة على بعض قطاعات الخدمات في الدولة تأميناً لحسن سيرها ولإرساء رقابة فعّالة وسريعة تصل لغاية إنزال العقوبة بالهيئات المخالفة، وذلك بدون حاجة للّجوء إلى القضاء وانتظار سنوات للحصول على قرار قضائي، بل أن ما يحصل هو أن هذه السلطة الإدارية تتخذ قرار العقوبة، ويكون على الجهة المعاقبة مراجعة القضاء المختص وهو في الغالب مجلس شورى الدولة، للطعن في القرار الصادر عن هذه السلطات.

لكن، ومع الأسف، فإن لبنان الذي أخذ بهذه النظرية، لم يقم بتطبيقها بالشكل المفترض تطبيقها فيه، بل إنه وباعتقادنا، فقد تم تشويه هذا المفهوم وتفريغه من فحواه ومضمونه وسنعمد إلى تفسير ذلك بعد أن نفصل ما بين السلطات الإدارية المستقلة كافة من جهة ووسيط الجمهورية من جهة أخرى.

أنواع السلطات الإدارية المستقلة: بمراجعة القوانين المرعية الإجراء في لبنان نجد أن أهم هذه السلطات هو المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع[41]، وهيئة المقاييس والمواصفات اللبنانية[42] والمجلس الاقتصادي والاجتماعي[43].

في الواقع، كان من المفترض أن تقوم هذه الهيئات بعمل مستقل عن الدولة اللبنانية وذلك بإعطائها الصلاحية اللازمة لممارسة مهمّات رقابة فعّالة على المؤسسات والقطاعات التي يفترض بها مراقبتها.

---

[41]. المُنشأ بموجب القانون رقم 382 تاريخ 1994/11/4.

[42]. المنشأة بالقانون تاريخ 1962/7/23.

[43]. نصت الفقرة "د" من البند الثالث من اتفاق الطائف على أن "يُنشأ مجلس اقتصادي اجتماعي تأميناً لمشاركة ممثلي مختلف القطاعات في صياغة السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق تقديم المشورة والاقتراحات". وقد تمّ ذلك بموجب القانون رقم 389 تاريخ 1995/01/12، وقد نصّت المادة الأولى منه على أن " ينشأ مجلس استشاري يدعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي تتمثل فيه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية الرئيسية".

أهم مثال على تشويه فكرة المؤسسات الإدارية المستقلة، هو المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع، فإذا كان من الطبيعي أن تقوم الدولة ممثلة بمجلس الوزراء وتعيين أعضاء هذا المجلس، الاّ أنه كان من المفترض اتّباع النظام نفسه الذي تمّ الاقتباس منه وهو القانون الفرنسي، وإعطاء المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع حق اتخاذ القرارات والعقوبات بحق المؤسسات الإعلامية المخالفة للقانون والدستور، لأن حصر صلاحيات هذا المجلس برفع توصياته إلى مجلس الوزراء، يعني إدخال أيّ عقوبة لا علاقة لها بالسياسة، بجدلٍ سياسي في مجلس الوزراء يُفضي إلى تسوية مؤداها رفع العقوبة وتاليًا عدم الأخذ بالتوصية.

بالمقابل، فإذا كان للمجلس أن يكون مستقلاً وصاحب صلاحية في اتخاذ قرار العقوبة، لكانت المؤسسات الإعلامية على اختلافها، ستأخذ بعين الاعتبار وجوده وستلتزم تهدئة إعلامية وابتعادًا عن إثارة النعرات الطائفية والمذهبية والإعلان (وليس الاعلام) السياسي لأن ذلك مخالف للقانون وللدستور على السواء وتاليًا لكان الوضع الداخلي اللبناني أفضل حالاً بكثير.

ما ذكرناه عن صلاحيات المجلس الوطني للاعلام المرئي والمسموع ينسحب على الهيئات الأخرى كهيئة المقاييس والمواصفات اللبنانية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

عليه، يكون وللأسف تم تشويه فكرة السلطات الإدارية المستقلة وتم تحديد الفائدة من هذه السلطات وحرمان المواطنين والمحامين الذين يدافعون عنهم الحق باللجوء إلى هذه السلطات بشكل فعّال.

وسيط الجمهورية: ضمن الفئة نفسها، هناك وسيط الجمهورية الذي يمكن له، في حال إنفاذ القانون المتعلق بشأنه[44]، إعطاء ضمانة كبيرة للمواطن في لبنان.

وسيط الجمهورية هو شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة، ويعمل عل تسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل.

يمكن اختصار عمل وسيط الجمهورية بأنه مرجع غير قضائي ومستقل عن الإدارة، يتولى حلّ مشكلات المواطنين العالقة مع أي مؤسسة عامة أو إدارة من إدارات الدولة، وقد تم

---

[44]. هو القانون رقم 663 تاريخ 2005/2/4.

تحديد شروط لهذا الأمر أهمها أن تكون المراجعة أمامه من جهة محددة وليس مجهولة وأن تتم بعد مرور ثلاثة أشهر على تقديم المراجعة الإدارية.

كما له التدخل عفواً أو بناءً لطلب من النواب في المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة وخدمات وسيط الجمهورية غير خاضعة لأي رسم.

لا بدّ من التنبيه إلى أن الطلب المقدم إلى وسيط الجمهورية لا يقطع المهل القضائية وتاليًا يجب في حال تقديم مذكرة ربط نزاع أمام الإدارة بدء المراجعة القضائية بالتزامن مع المراجعة أمام وسيط الجمهورية، وهذا يشكل بالطبع خللاً في القانون المقدّم لأنه يُلزِم القضاء والمتقاضين بسلوك أكثر من طريق للوصول إلى هدف واحد، ويُضعف من هيبة وسيط الجمهورية كونه يصبح وسيلة ثانوية لحلّ الخلافات وليس وسيلة أساسية.

ولا يحدّد القانون المقترح تفاصيل كثيرة ضرورية ويمكن توضيحها عند بدء العمل بالقانون وتعيين وسيط للجمهورية بمقتضى نظام داخلي، يُرجى أن يتضمن آلية لإلزام الإدارة بإتباع توصيات وقرارات وسيط الجمهورية.

من المؤسف أن نقول أنّه لم يتم تطبيق هذا القانون بعد مرور أكثر من سبع سنوات على إقراره، وقد أصبح ضرورياً تعديل القانون هذا! لأنّ وسيط الجمهورية الذي تمّ إقتباسه من القانون الفرنسي، وقبله من القانون الالماني، قد جرى تعديل مهمّاته وتوسيعها في فرنسا حتى أصبح إسمه "حامي الحريات الفردية"[45].

ما تقدّم دليل على تقاعس كبير من قبل السلطة السياسية، ويُلقي شكوكاً حول نية هذه السلطة الفعلية في حماية حقوق المواطن، فالمطلوب اليوم لم يعد تعيين وسيط للجمهورية فحسب، بل أصبح ضرورياً تعديل قانون إنشائه ليتلاءم مع المقتضيات العصرية والجديدة.

المبحث الثاني: المنظمات غير الحكومية والجمعيات

---

[45]. Le *Défenseur des droits*, créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et institué par la loi organique du 29 mars 2011.

إنّ الحديث عن المنظمات غير الحكومية والجمعيات يرتبط بشكل أساسي بمفهوم المجتمع المدني.

وهذا المفهوم هو أساسي اليوم لقبول أي تشريع يتعلّق بحقوق الإنسان، بحيث أنّه وخلال المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد في فينّا عام 1993، صدر "إعلان فيينّا" الذي يتضمن مطالبة الدول الأعضاء في المؤتمر بإعداد خطة وطنية لحماية حريات الإنسان والمواطن وحقوقهما. من شروط إتمام ذلك، إشراك مختلف أطياف المجتمع.

قد قام لبنان فعلياً بذلك، بحيث أنّ الخطة الوطنية لحقوق الإنسان والتي قامت بتحضيرها لجنة حقوق الإنسان النيابية البرلمانية، إستندت في إعدادِها لجهود مختلف الجمعيات والمنظمات الأهلية. وأعمالها

بهذا يتبين لنا الدور الكبير لهذه الجمعيات، ولكن، يقتضي التنبّه لأمرين أساسيين يتعلّقان بعمل هذه الجمعيات: الأمر الأوّل هو مصدر تمويل هذه الجمعيات وأسباب التمويل، بحيث يقتضي أن تحافظ هذه المؤسسات المدنية على إستقلالها الكامل عن الجهة الممولة لها، فمن غير المسموح أن يكون تمويل جمعيات معينة سبباً لتدخّل أجنبي أو فرض أجندة عمل لا تتآلف مع إحتياجات المجتمع الفعلية. لا يعني هذا الأمر تشكيكاً في الجمعيات اللبنانية، بل محاولة لمنع إستيراد عاداتٍ وتقاليد لا تتآلف مع عاداتِ المجتمع اللبناني وتقاليده، ولا تمتّ له بصلة. العمل الإجتماعي مرتبط بالحاجات الإجتماعية ولا يمكن أن ينفصل عنها.

أمّا الأمر الثاني الذي يقتضي التنبّه له، فهو مستوى المعرفة للخبراء الذين يكلفون أحياناً بإجراء تقارير وملفات لجمعيات المجتمع المدني. يؤدي هذا الأمر الى نتائج كارثية إذا كان من يقول بخبرته من مجال معين لا يملك مثل هذه الخبرة، فيصدر تقارير حول حقوق الإنسان لا تعكس الواقع بشكل صحيح، ما يؤدي، ليس فقط إلى تضليل الرأي العام ، بل إلى ضياع حقوق من يقتضي لمثل هذه الدراسات حمايتها، بل أخطر من ذلك، فإنّ سمعة المجتمع المدني كلّها قد تصبح على المحك.

وبعيداً من هاتين الحالتين، فإنّ تطور التشريع بشكل عام لا سيّما المتعلق بحقوق الإنسان والمواطن والحريات العامة، مرتبط بشكل كلّي بالعمل الفعلي والجدّي للمجتمعات الأهلية

المنبثقة من عامة الشعب والتي تعرف مشاكله وتعمل على ابرازها بشكل دقيق وصحيح، تمهيداً لإيجاد الحلول لها.

يمكن لجمعيات المجتمع المدني الإستناد الى مجموعة واسعة من شرائع حقوق الإنسان والمواطن، والتي أصبح بعض منها جزءاً لا يتجزّأ من الدستور اللبناني بعد أن تمّ إضافة الفقرة الثانية من مقدّمة الدستور اللبناني[46]،

وكذلك يمكن لهذه الجمعيات، الإستناد الى ما أصبح جزءاً من العرف الدولي في القانون الدولي الإنساني، وأخيراً كل المعاهدات والشرائع التي صادق عليها لبنان[47].

***

[46]. تنص هذه الفقرة على ما يلي: "لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء." ونعطف ذلك عل قرار مبدئي للمجلس الدستوري هو القرار رقم 4\96 تاريخ 7 آب 1996، والذي اعتبر أن مقدمة الدستور "تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه (الدستور)". واكدّ المجلس ذلك في قراريه رقم 1\97 و 2\97 تاريخ 1997/9/12، **الجريدة الرسمية،** العدد 44، ص 3202، وقد ورد في حيثياته: "وبما أن المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه وتتمتع بقيمة دستورية، شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها".

[47] ونذكر منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرّ في 10 كانون الأول 1948والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية الذي أقرّ عام 1966 ، و دخل حيز التنفيذ عام 1976والعهد الدولي للحقوق المدنية و السياسية والذي أقرّ عام 1966 و دخل حيز التنفيذ عام 1976وهي ما يُطلق عليها مُجتمعة ، الشرعة الدولية لحقوق الإنسان.

نضيف إليها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي أقرّت عام 1965 ودخلت حيز التنفيذ عام 1969وإتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والتي أقرّت عام 1979 و دخلت حيز التنفيذ عام 1981 واتفاقيه مناهضه التعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللا إنسانية أو العقوبة أو المعاملة المهينة التي أقرّت عام 1984 و دخلت حيز التنفيذ عام1987 واتفاقية حقوق الطفل التي أقرّت عام 1989 ودخلت حيز التنفيذ عام 1990. واتفاقيات جنيف: وهي إتفاقيات جنيف لعام 1949 والبروتوكولين الإضافيين لعام 1977، وإتفاقية جنيف لتحسين حال الجرحي والمرضي في القوات المسلحة وإتفاقيه جنيف الخاصة بمعامله أسرى الحرب وإتفاقيه جنيف الخاصة بحماية المدنيين وقت الحرب.

ما تقدّم محاولة لإبراز وسائل حماية حقوق الإنسان والمواطن في دولة الحق والمؤسسات، وإنّ ما تقدّم يُبيّن أنّ هناك وسائل عديدة تؤدي إلى الوصول الى تلك الأهداف، لكن النظام الطائفي اللبناني، كان ولا يزال العائق الأساسي الذي يمنع إنطلاق عمل مؤسساتي سليم للدولة، فعمل المؤسسات الإدارية المستقلّة مشلول مراعاة لإعتبارات المحاصصة الطائفية، فالمسّ بحزب سياسي يُعتبر مسّاً بالطائفة التي ينتمي اليها هذا الحزب السياسي وبالتالي يكون أفضل الشرور ترك الخطأ على حاله.

أمّا تفعيل مؤسّسة ما بتعين أعضاء لها، فيصطدم بالإعتبارات الطائفية فيتوقف التعيين. والمؤسسة الأعلى في لبنان ونعني بها المجلس الدستوري، تُترك عاطلةً عن العمل بفعل فاعل سياسي، على الرغم من وجود معارضة في البرلمان لها كل المصلحة بالطعن في القانون الذي تقرّه الأكثرية. كلّها مواضيع خلل سببها الأساسي واحد... الطائفية

8

التمويل والإنفاق الإنتخابي: بين القانون والواقع

الدكتور عقل عقل

استاذ مساعد في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية

تنظيم المجتمعات ووضع تشريعاتها، هو من أصعب المهمّات وأخطرها، فذلك يتطلب الكثير من الحكمة، والثقافة والضوابط والقيم والأخلاق لضمان سلامة النظام والقوانين وصونها من أي إنحراف أو تجاوز.

الشعب هو مصدر السلطات، فلكل فرد حق الإشتراك في إدارة الشأن العام إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين عنه يتم إختيارهم بحرية[1]. فيعبّر عن إرادته بإنتخابات حرة ونزيهة تجري على أساس الإقتراع السري، وعلى قدم المساواة بين جميع المواطنين وفقا لقانون إنتخابات عادل.

تنص الفقرة 3 من المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[2]، على ما يلي:

" ان ارادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بإنتخابات نزيهة دورية تجري على اساس الإقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت".

تتجلى الارادة الشعبية في حق المواطنين في أختيار ممثليهم من خلال إنتخابات حرة نزيهة عادلة ودورية. حق الانسان في انتخاب ممثليه والتأثير في الإتجاه السياسي لحكومته هو

---

[1]. La démocratie est l'action continuelle du citoyen non seulement sur les affaires de l'Etat, mais sur celles de la région, de la commune, de la coopérative, de l'association, de la profession. La Démocratie, www.la-democratie.fr

[2]. الاعلان العالمي لحقوق الانسان، 1948.

الركيزة الأساسية للديمقراطية. مع عدم وجود إنتخابات حرة تنتفي قدرة المواطنين على التعبير عن إرادتهم، كما تنتفي فرصهم في تقييم أداء ممثليهم ومحاسبتهم على أعمالهم وتصحيح الأخطاء. فالإنتخابات ترسخ حقوق المواطنين السياسية وتعكس إرادة الشعب.

تختلف معايير الانتخابات الحرة والعادلة بين الإعلانات العالمية والمعاهدات والأتفاقات الدولية، غير أن المبادئ الأساسية[3] لسلامة الإنتخابات تبقى موحدة، فيجب أن تكون الإنتخابات دورية وصحيحة ويحظر تأجيلها، فيتعين أن تمنح فرصاً متساوية للأطراف والمرشحين المتنافسين الذين يتعين عليهم عدم إستعمال الأموال في الحملات الإنتخابية بهدف رشوة الناخبين[4] والاخلال بمبدأ تكافؤ الفرص. فالعلاقة بين المال والسياسة تظل إحدى أكبر المشكلات للدول، فالحياة السياسية السليمة لن تكون ممكنة طالما كان استخدام المال غير مراقب.

إن الديمقراطية لاسعر لها، لكنها مكلفة.

Si la démocratie n'a pas de prix, elle a un coût.

في البلدان الأوروبية ثمة قيود صارمة على الإنفاق الانتخابي. في الولايات المتحدة أيضا فرضت المحكمة العليا قيوداً على الإنفاق على الحملات الانتخابية[5].

تكاليف الحملات الانتخابية باهظة جدا وهي على إرتفاع على نحو متصاعد. فجمع مبالغ كبيرة من المال يطرح أسئلة عديدة بشأن نزاهة الإنتخابات. عدم معرفة مصادر هذه الأموال، وعدم توافر موارد متساوية لكل الأحزاب، قد يطيحان بمبدأ النزاهة في الإنتخابات. لضمان نزاهة الحملات، اعتمدت معظم الدول قوانين وقواعد تمويل للحملات الإنتخابية تعمل

---

[3]الاقتراع عام وسري ومبدأ المساواة في التصويت أساسي، أما تكييف حدود الدوائر الإنتخابية لضمان إعادة انتخاب بعض السياسيين فيعد انتهاكا لهذه المبادئ.

[4]"**معايير العمل الدولية للانتخابات**، الشبكة الأوروبية للدعم الانتخابي والديمقراطي، 2008.

[5]قانون مكاين– فاينغولد الذي فرض قيوداً إضافية على تمويل الحملات الانتخابية والإنفاق عليها وفقاً للجنة الانتخابية ماكونيل.

McConnell c Federal Election Commission, 540 US 93 (2003), est une affaire dans laquelle la Cour suprême américaine a confirmé la constitutionnalité de la plupart des Bipartisan Campaign Reform Act de 2002 (BCRA), souvent désigné sous le nom de McCain -Feingold loi. L'affaire tire son nom du sénateur Mitch McConnell, républicain du Kentucky, et la Commission électorale fédérale, l'organisme fédéral qui supervise les lois américaines de financement des campagnes électorales.

على الحد من التبرعات والنفقات، فتفرض على الاحزاب السياسية وعلى المرشحين الكشف عن مصادر تمويلهم، فضلاً عن طبيعة إنفاقهم.

وحتى تكون الأحكام القانونية فعالة، فإن تطبيق عملية تمويل الإنتخابات تصبح ضرورة قصوى . تقوم بعض الدول بتقديم المساهمات للأحزاب بالتساوي لمساعدتها في تنفيذ الحملات الانتخابية، وللتقليل من تأثير المال في السياسة. التمويل العام أو المقدم من الدولة يخلق نوعا من التوازن للتمويل السياسي ويساعد على "زيادة ثقة الناخبين في نزاهة العملية الانتخابية"[6] .

يتعين أن تحدد التشريعات شروط الحصول على التمويل السياسي، بما في ذلك سقوف التبرعات والنفقات في أثناء الحملات الانتخابية. وذلك بهدف تعزيز الشفافية وزيادة الثقة في العملية.

قد لا تكون الديمقراطية نتيجة حتمية للانتخابات، فمراقبة تنفيذ القوانين وتطبيقها بشكل سليم في الدول يشكّلان أحد أسمى أوجه الحياة الديمقراطية.

1

التمويل والإنفاق ومبدأ النزاهة

تعتبر مراقبة الانتخابات من وسائل الوقاية المهمّة لنزاهة الانتخابات. فهي تحمي استقامة الإدارة الانتخابية، وتعزز مشاركة الأحزاب والمرشحين . وتعمل الرقابة على تشجيع وتعزيز التزام القوانين وترسيخ الشفافية وإخضاع المرشحين لمبدأ المساءلة والمحاسبة.

أولاً: الإطار القانوني لنزاهة الإنتخابات: للأحزاب السياسية دورٌ مهم في بناء الديمقراطية، باعتبارها مرتكزًا من مرتكزات تداول السلطة والتنشئة السياسية في النظم المعاصرة، فإن فاعلية تلك الأحزاب وبقاءها وقدرتها التنافسية على أداء وظائفها الديمقراطية مرهونة بقدراتها المالية، لكن هذا التمويل يجب أن يخضع لضوابط.

---

[6]. سارة بيرش، **الثقة في إجراء الانتخابات، الرأي العام والأحزاب السياسية**، جامعة إسيكس، 2005.

تتم الرقابة على الإنتخابات من قبل وسائل الإعلام والناخبين، وكذلك المنظمات غير الحكومية والجهات الدولية ... ويجب أن تغطي الرقابة مجمل العملية الانتخابية لكي تكون فعالة.

يوفر الإطار القانوني الضمانة لنزاهة الانتخابات، ويحدد الدستور المبادىء الأساسية لها، أما القوانين الأخرى كقوانين الانتخابات[7] والقوانين الجزائية والمدنية، فتأتي لتنظيم الإدارة الانتخابية ولتحدد حقوق الأحزاب السياسية وواجباتها وكذلك بالنسبة إلى المرشحين.

---

[7]. قبل صدور الدستور في 23 ايار 1926 كان نظام الإنتخاب المرعي الإجراء وارداً بقرار المفوض السامي رقم 1307 تاريخ 8 اذار 1922 الذي يختص بانتخاب المجلس التمثيلي. تاريخ 2 كانون الثاني 1934 صدر القرار رقم2 قضى بإلغاء الإنتخاب على درجتين واعتماد الإنتخاب على درجة واحدة مبقياً على المحافظة أساساً للدائرة الإنتخابية.

في 10 آب 1950 صدر قانون أبقى على نظام المحافظة مبدئياً وقضى بتقسيم كل من محافظتي جبل لبنان ولبنان الشمالي الى 3 دوائر.

تاريخ 4 تشرين الثاني1952 صدر م.إ. رقم 6 اعتمد الدائرة الصغرى وفي مختلف الدوائر أصبح الإقتراع فردياً اذ قسمت الدوائر الى 33 وكان عدد النواب 44، مع الإشارة أن المشترع منح يومئذٍ الحق الإنتخابي للمرأة ولكنه اشترط لقيد أسماء النساء أن يكن حائزات على شهادة التعليم الإبتدائي على الأقل وقد الغي هذا القيد بالمرسوم الاشتراعي رقم 1953/37 .

تاريخ 26 نيسان 1960 صدر قانون جديد واعتمد القضاء دائرة انتخابية وادخل اصلاحات جذرية في سبيل امانة الانتخاب.

وبتاريخ 1991/6/7 صدر المرسوم رقم 1307 وعين 55 نائباً وأصبح عدد النواب المنتخبين والمعينين 108 نواب.

وبتاريخ 22 تموز1992 صدر القانون رقم 1992/154 عدل قانون 1960 فحددت الدوائر الأنتخابية وعدد النواب 128 مقعداً .

بتاريخ 1996/7/11 تعدل ايضاً قانون الأنتخاب وبدون تعديل عدد المقاعد النيابية فتغيرت الدوائر الانتخابية.

بتاريخ 1/6 /2000 بالقانون رقم 171 /2000 عدلت الدوائر الأنتخابية.

بتاريخ 8 تشرين الأول 2008 عدل القانون فتغيرت الدوائر الأنتخابية، وادخل عليه تعديلات تتعلق بالتمويل والإنفاق الإنتخابي.

تنص الدساتير على الحريات السياسية الضرورية لتنفيذ انتخابات تنافسية، اما القانون فيعزز نزاهة الانتخابات من خلال وضع آليات وقاية قابلة للتطبيق، بهدف حماية مبادئ الحرية والنزاهة والتنافسية والمساواة وتكافؤ الفرص...

ثانيًا – الإطار التنظيمي لنزاهة الإنتخابات: يقوم الإطار التنظيمي على مبدأ التوازن من خلال إشراك ممثلي الأحزاب السياسية في الإشراف على العملية، وعلى مبدأ الإستقلال التام، فينبغي أن تتوافر لذلك الإطار الاستقلالية السياسية والمالية اللازمة لإدارة انتخابات حرة ونزيهة، بهدف توفير الشروط الملائمة الأحزاب والمرشحين كافة للمشاركة في الانتخابات على قدم المساواة.

المادة 11 من قانون الإنتخابات[8] اللبناني تشير ان الهيئة المشرفة على الإنتخابات تمارس المهمّات المحددة لها في القانون وترتبط بوزير الداخلية.

كما جاءت المادة 12 من القانون نفسه لتحدد عدد أعضائها[9] وآلية التعيين.

---

[8]. لمادة 11 من قانون الانتخابات رقم 25 الصادر في 8 تشرين الاول 2008

[9]. المادة 12 من قانون الإنتخابات تتألف الهيئة من عشرة اعضاء وفقا لما يأتي:

– قاض برتبة رئيس غرفة في محكمة التمييز متاقعد في منصب القضاء شرفا، يختار من بين ثلاثة اسماء يرشحهم مجلس القضاء الاعلى، رئيسا لهذه الهيئة.

– قاض برتبة رئيس غرفة في مجلس شورى الدولة متقاعد في منصب القضاء شرفا، يختار من بين ثلاثة اسماء يرشحهم مكتب مجلس شورى الدولة (نائبا للرئيس).

– قاض برتبة رئيس غرفة في ديوان المحاسبة متقاعد في منصب القضاء شرفا، يختار من بين ثلاثة اسماء يرشحهم مجلس ديوان المحاسبة (عضوا).

– نقيب سابق للمحامين يختار من بين ثلاثة نقباء سابقين يرشحهم مجلس نقابة محامي بيروت (عضوا).

– نقيب سابق للمحامين يختار من بين ثلاثة نقباء سابقين يرشحهم مجلس نقابة محامي طرابلس (عضوا).

– خبيران في شؤون الاعلام والاعلان يختاران من بين ستة اسماء يرشحهم المجلس الوطني للاعلام (عضوان).

– ثلاثة اعضاء من اصحاب الخبرة الواسعة في اختصاصات مرتبطة بالانتخابات (بما فيه ادارتها او تمويلها او الدعاية المرتبطة بها).

يعين الاعضاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير ضمن مهلة اقصاها شهران من تاريخ صدور هذا القانون.

وعلى الرغم من طبيعة الهيئة الفنية، إلا أنه يمكن تسييس الإدارة الانتخابية، حيث أن محاولات السيطرة على إدارة الإنتخابات والتحكم بها تعتبر من بين الوسائل التي تستخدمها الحكومات لضمان الحصول على الأكثرية بهدف الإستمرار في الحكم. فبعض اللجان الإنتخابية يمكن أن تكون مسيسة وتفتقر للخبرة.

لا تزال الإدارة الانتخابية تعاني من انعدام الثقة بها في كثير من البلدان، وهو ما يدفعها إلى اعتماد المزيد من وسائل الرقابة، وبخاصة تلك المتعلقة بوسائل المراقبة من قبل الأحزاب السياسية والمجتمع المدني. فإنعدام الثقة هذا يعزز فكرة وجوب تشكيل لجان انتخابية مستقلة .

عندما تدار الانتخابات من قبل مجموعة حزبية أو تتم بما يخدم مصالح حزبية محددة، فإن نسبة الإقبال على الإنتخابات والمشاركة فيها تصبح متدنية، وقد يؤدي ذلك إلى الطعن في نتائج الانتخابات نفسها.

لكي ينظر للانتخابات على أنها حرة ونزيهة، فلا بدّ من إدارتها بإستقامة وحياد. الإدارة الانتخابية المنظمة، والتي تتمتع بالمصداقية تسهم في منع اللجوء إلى الغش أو الممارسات التمييزية والفاسدة، وبذلك تسهم في بناء الثقة في الانتخابات ورفع مستوياتها.

هناك مؤسسات مختلفة تقوم بمهمة تطبيق مبدأ النزاهة في الانتخابات وتحقيقه وتطبيق القوانين، وذلك حسبما يحدده الإطار القانوني لكل بلد .

تتمتع الجهات المسؤولة عن التطبيق في بعض النظم باستقلالية تنظيمية تامة، بينما تعمل مؤسسات وجهات أخرى تحت مظلة الدولة.

إن النظام القائم على الشفافية والموازنة من شأنه أن يعزز نزاهة تطبيق القوانين.

2

ضبط التمويل يسهم في حماية الديمقراطية

ويحق لرئيس الهيئة ان يفوض بعض صلاحياته الى احد اعضائها او بعضهم.

يعتبر غياب سقف للإنفاق الانتخابي أحد أهم عوامل فساد الحياة السياسية في العديد من الدول وبخاصة في لبنان، ما أتاح للمتمولين واصحاب النفوذ الفرصة الأكبر لدخول البرلمان على حساب الأقل تمويلاً. من حق المواطن حين يُدعى للإدلاء بصوته، أن يعرف من هي الجهة أو الجهات التي تمول الحملات الإنتخابية.

اولاً: خضوع استخدام المال للمحاسبة: إن إجراء حملة إنتخابية، فى ظل تكافؤ الفرص، يضع ضوابط أخلاقية للتدخل فى حرية المرشحين فى إجراء الحملات الإنتخابية بالطرق الديمقراطية كافة، سواء كان التدخل تشريعيا كفرض حدود لعملية الإنفاق والمساهمات الإنتخابية او تنظيميا فيستمد مشروعيته من صلاحيات الجهة المشرفة على الانتخابات.

جاء الفصل الخامس من قانون الانتخاب اللبناني[10] لينص على التمويل والإنفاق الأنتخابي، وخضوع كل مرشح لأحكام هذا القانون في فترة الحملة الأنتخابية، التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقفال صناديق الأقتراع[11] .

المال ضرورى فى الحملة الانتخابية، من أجل توفير السبل للاتصال بالناخبين، ويحتاج المرشح فى ذلك الى مبالغ مالية سواء لدفع تعويضات القائمين على إدارة الحملة الانتخابية، وتجهيز المكاتب، وتوفير مساحة فى وسائل الإعلام، وتوزيع مواد التعليم الانتخابي، وأيضا ما يخصص للبحوث والدراسات للدائرة الانتخابية، وإنتاج مواد الحملة الانتخابية وتوفير وسائل النقل والاتصال وأي دعم آخر للحملة الانتخابية.

ونظرا لكون دخول عنصر رأس المال فى العملية الانتخابية بصفة عامة، وفى الحملات الانتخابية بصفة خاصة، قد يؤثر في كثير من الأحوال على نزاهتها، فقد وضعت القوانين بعض القيود على مصادر التمويل وكيفية إنفاقها، فحددت بعض هذه القوانين سقفاً مالياً لا يجوز للمرشح تجاوزه كمصروفات لحملته الانتخابية. بعض الدول وضعت من القيود والإجراءات ما ينظم عملية التبرعات التى من الممكن أن يتلقاها المرشح كجزء من مصادر

---

[10] قانون الإنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

[11] المادة 54 من قانون الإنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

التمويل، كذلك نظمت القوانين طرق الطعن فى تلك المصادر وكيفية مراقبتها على وجه يضمن عدم وجود مخالفات مالية، وهناك بعض الأنظمة أيضا جعلت الدولة نفسها تسهم مع المرشح فى تمويل هذه الحملة.

جاء التعديل الأخير لقانون الإنتخاب لينص في المادة55 على ما يلي :

"1- يتوجب على كل مرشح فتح حساب في مصرف عامل في لبنان يسمى (حساب الحملة الأنتخابية) وان يرفق بتصريح الترشيح، افادة من المصرف تثبت فتح الحساب المذكور لديه وتبين رقم الحساب واسم صاحبه..." [12]

كما ترفع عن هذا الحساب السرية المصرفية، على كل مرشح أن يدفع جميع نفقات حملته الإنتخابية أو أن يتلقى المساهمات من خلال هذا الحساب. لايجوز أن يقبض المرشح أو يدفع أي مبلغ يفوق المليون ليرة إلا بموجب شك.

ثانيا: مصادر تمويل الحملة الانتخابية: أجازت المادة 56 من قانون الإنتخاب؛ لكل مرشح أن ينفق من أجل حملته الإنتخابية مبالغ من أمواله الخاصة. "ويعتبر مال الزوج أو أي من الأصول أو الفروع بمثابة المال الخاص للمرشح."[13]

---

[12]. المادة 55 من قانون الإنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

[13]. المادة 56 من قانون الإنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

كما نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على ما يلي:

"2-لا يجوز تقديم اية مساهمة في الحملة الإنتخابية لمرشح الا من قبل الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين اللبنانيين..."[14]

تاليًا فإن مصادر تمويل الحملة تتمثل فى الموارد الوطنية، مع استبعاد الموارد الآتية من غير المواطنين، سواء كانوا مقيمين فى الداخل أم لا.

نصت الفقرة 3 من المادة 56 على ما يلي :

" يمنع منعاً باتاً على المرشح أو اللائحة بقبول أو استلام مساهمات أو مساعدات صادرة عن دولة أجنبية أو عن شخص غير لبناني، طبيعي أو معنوي، وذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة ..."

هناك خوف من فتح الباب أمام التمويل الأجنبى للحملات الانتخابية كون هذه المساعدات قد يكون وراءها أجندة خفية للدول الممولة، كما أن بعض الجهات الأجنبية التى تمول الحملات قد تهدف لإثارة الفتن الطائفية، أو محاولة التأثير على نظم الحكم القائمة بأشكال مختلفة. فتبقى عملية ضبط التمويل الحماية الأكيدة من التدخلات الأجنبية وكذلك حماية للديمقراطية والسيادة.

كذلك ووفقا لمبدأ تكافؤ الفرص، يحظر استغلال موارد الدولة المالية أوالعينية والمرافق العامة لأغراض حزبية أو انتخابية، وينطبق ذلك أيضا على وسائل الإعلام التابعة للدولة.

ثالثا: سقف مصاريف المرشح والنفقات الإنتخابية: حدد قانون الإنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008 سقف المبلغ الأقصى الذي يجوز لكل مرشح إنفاقه اثناء فترة الحملة الأنتخابية :

---

[14] المادة 56 من قانون الإنتخاب .

"1- قسم ثابت مقطوع قدره مئة وخمسون مليون ليرة لبنانية[15] .

2- وقسم متحرك مرتبط بعدد الناخبين في الدائرة الأنتخابية التي ينتخب فيها

يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لإقتراح وزير الداخلية والبلديات "[16]

كما اعتبرت المادة 58 من قانون الإنتخاب[17] أن النفقات الإنتخابية هي مجموع النفقات المدفوعة من قبل المرشح، أو المدفوعة لحسابه أو مصلحته برضاه الصريح من قبل أشخاص آخرين ، شرط أن تتعلق مباشرة بالحملة الإنتخابية. كما حددت هذه المادة قائمة بالنفقات التي تعتبر من النفقات الإنتخابية كإستئجار المكاتب الإنتخابية ونفقاتها وإقامة التجمعات والمهرجانات والإجتماعات العامة والمآدب ذات الغاية الإنتخابية...

هنا تجدر الاشارة إلى انه في انتخابات 2009، حصل تحايل على القانون، فقامت بعض الاحزاب بتقديم ترشيحات وهمية لبعض المحازبين بهدف زيادة سقف الانفاق لمرشحيها الاساسيين.

للحد من أثر المال في الحملات الانتخابية يقتضي تقليص قيمة النفقات. هناك قيود عديدة ممكنة، سواء طبقت منفصلة أو مجتمعة، نصت عليها القوانين الإنتخابية في العالم، كمنع بعض النفقات الأكثر كلفة كالاعلانات التلفزيونية التي تستبدل ببرامج مجانية في الاذاعة والتلفزيون الرسميين. أو منع نشر الاعلانات في الصحف مثلا في فرنسا، خلال الأشهر الثلاثة التي تسبق الإنتخابات. حظر قانون الانتخاب في مادته 59 في أثناء فترة الحملة الأنتخابية:

"...الألتزامات والنفقات التي تتضمن تقديم خدمات أو دفع مبالغ للناخبين ، ومنها على السبيل البيان لا الحصر :

---

[15]جرى تعديل النص المتعلق بالانفاق الانتخابي في المشروع المقدم من الحكومة، لناحية رفع المبلغ المفترض ان يصرفه المرشح عن كل ناخب مسجل في اللوائح، من ثلاثة الاف الى خمسة الاف ليرة، على ان يكون سقف المبلغ المسموح به لتمويل الحملة الانتخابية 150 مليون ليرة.

[16]المادة 57 من قانون الأنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

[17]المادة 58 من قانون الأنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

–التقديمات والمساعدات العينية والنقدية الى الأفراد والجمعيات الخيرية والأجتماعية والثقافية أو العائلية أو الدينية أو سواها، أو النوادي الرياضية وجميع المؤسسات غير الرسمية.

"لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات المذكورة أعلاه اذا كانت مقدمة من مرشحين أو مؤسسات يملكها أو يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ لا يقل عن ثلاث سنوات قبل فترة الحملة الأنتخابية."

هناك صعوبات لتطبيق المادة 59 فليس من السهل دائماً تحقيق هذا الهدف بواسطة التشريع. التحايل على القانون كما الممارسات غير المشروعة هما عقبتان مهمتان. حين يفرض القانون حدوداً للتقديمات والمساعدات العينية لحزب أو مرشح، فلا بد من أن يحدد حينئذٍ بوضوح ما هو المقصود منها. الاحزاب السياسية والمرشحون والواهبون ينجحون أحياناً في التهرب من موجبات القانون بالإفادة من الثغرات التشريعية. على سبيل المثال، يمكنهم تمرير بعض الرشاوى والمساهمات والخدمات تحت ستار المؤسسات الخيرية.

ما ورد في الفقرة 2 من هذه المادة يمنع المجلس الدستوري من القيام بدوره في مراقبة الإنتخابات النيابية لجهة الانفاق المالي ويشرعن الى حدٍ ما الرشوة.

3

مشروعية التمويل السياسي

تعدد الجهات التي يمكن من خلالها تدفق المال في السياسة يجعل الكشف عنها أمراً صعباً يحول دون السيطرة عليه من الناحية العملية.[18]

الكثير من المبادئ الملزمة لنزاهة العملية الإنتخابية كالعدالة والإنصاف والمساءلة والشفافية تنهار في حال تم تمويل الحملات الانتخابية من جهات خارجية أو دول أجنبية[19] أو أشخاص غير لبنانيين.

---

[18]. مايكل دوشينسكي، "تمويل السياسات : نظرة عالمية"، **مجلة الديمقراطية**، المجلد13، 2002.

[19]. Sandrine Marcilloux-Giummarra, "*Droit constitutionnel et vie politique: Le financement des partis politiques* », *Revue française de droit constitutionnelle*, Puf, no 85, 2011.

اولاً: أهداف سياسة التمويل: يجب إعتماد إطار قانوني واضح للتمويل والإنفاق الإنتخابي يتيح مراقبة نزاهة الانتخابات في جميع مراحلها. كما أن المعايير الصارمة ضرورية لضبط العملية الانتخابية وأثرها في المجتمع. ومن الضروري وضع سياسة للتمويل السياسي، وسن القوانين الواضحة والمفهومة، وإنشاء هيئة مستقلة لتنظيم التمويل وإعطاؤها الصلاحيات اللازمة.

نصت الفقرة 2 و 3 من المادة 56 من قانون الإنتخابات على ما يلي:

"2. لا يجوز تقديم أية مساهمة في الحملة الانتخابية لمرشح إلا من قبل الاشخاص الطبيعيين أو المعنويين اللبنانيين.

3. يمنع منعاً باتاً على المرشح أو اللائحة قبول أو استلام مساهمات أو مساعدات صادرة عن دولة أجنبية أو عن شخص غير لبناني، طبيعي أو معنوي، وذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة...".

تبقى هذه المادة حبرا على ورق في حال لم يضع المشترع اللبناني آلية واضحة وحقيقية لسياسة التمويل وطريقة مراقبتها.

إن معظم القوانين التي تنظم تمويل الحملات الانتخابية للمرشحين وللأحزاب السياسية لها اهداف متعددة منها، إحترام مبادئ العدالة والإنصاف والشفافية في توزيع الموارد المالية على المرشحين والأحزاب، ووقف عمليات التزوير الانتخابي بشراء الأصوات، وبالتأثير على الناخبين بواسطة المساعدات الأجنبية أو أصحاب الثروات. كذلك منع إستخدام موارد الدولة وتسخير المصلحة العامة خدمة للمصالح الخاصة والضيقة والحد من الإنفاق العام على الحملات الانتخابية والنشاط السياسي وغيرها من اشكال الفساد.

الأهم من كل ذلك تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها بإفساح المجال لهم للإطلاع على المعلومات والتقارير المالية لتمويل الحملات الانتخابية.

يساعد تنظيم التمويل على الحد من نفوذ الجهات المانحة ويمنعها من التأثير على الأحزاب السياسية والمرشحين وإفساد السياسة العامة أو حتى تقويض الديمقراطية.

على المشترع في لبنان تنظيم التمويل السياسي والإنفاق الإنتخابي، وتحديد مصادر التمويل وكيفية إنفاق الأحزاب والمرشحين للأموال. ويتعين على الدولة تبني سياسات يمكن تطبيقها وتنفيذها من قبل هيئاتها الإدارية والتنفيذية. تكمن المشكلة الأساسية في عدم وجود قانون للأحزاب في لبنان لتنظيم عملية التمويل لهذه الأحزاب.

في سويسرا كما في لبنان هناك غياب للشفافية قي الحملات الإنتخابية، فالمال هو عامل مؤثر في الإنتخابات، لذلك فمن المهم للناخبين معرفة من أين يحصل المرشحون والأحزاب على تلك الأموال. يفتح غياب الشفافية الباب لبعض المنظمات الأجنبية أو حتى للحكومات للتدخل في تلك العملية[20].

فشلت المحاولات كافة التي قام بها اليسار في سويسرا من أجل سنّ قوانين تنظم تمويل الأحزاب، كالقوانين الموجودة لدى معظم دول المجلس الأوروبي.

اعتبرت منظمة الشفافية الدولية[21]، أن سويسرا بذلك، تترك الباب مفتوحا أمام التجاوزات والفساد[22]. أعدَ خبراء من مجموعة دول مكافحة الفساد تقريراً يتضمن توصيات يتعين بموجبها على سويسرا اتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط عملية الإنفاق[23]. تتمتع المجموعة بحق اتخاذ

---

[20]. رينات كونستي، **حتى أعرقُ الديمقراطيات.. تحتاج إلى مراقبين أجانب خلال الإنتخابات**، swissinfo.ch، اكتوبر 2011:

[21] www.transparency.org

[22]. في سويسرا تختلف الأحزاب فيما بينها اختلافا واضحا بشأن الموارد المالية المتاحة لكل منها. في ربيع 2011 نشرت المجلة الأسبوعية *L'Hebdo*، دراسة جاء فيها بأن ما أنفقه حزب الشعب السويسري على الدعاية (الإعلانات الصحفية واللوحات الإعلانية) خلال الفترة 2010 - 2007، بلغ حوالي 35 مليون فرنك سويسري، بينما أنفق الليبراليون الراديكاليون في الفترة نفسها، حوالي 19 مليون فرنك والإشتراكيون حوالي 9 ملايين فرنك والديمقراطيون المسيحيون حوالي 8 ملايين فرنك، وكان في آخر القائمة، الخضر الذين لم يتجاوز ما أنفقوه مليوني فرنك.

[23]. في بداية 2011، أعلنت سيمونيتا سوماروغا، وزيرة العدل والشرطة السويسرية، بأنها تسعى إلى تحقيق مزيد من الشفافية بخصوص تمويل الأحزاب. فكلفت الوزيرة الاشتراكية وزارة العدل الفدرالية القيام بإعداد تقرير عن الأنظمة المعمول بها في البلدان الأخرى، فوصل خبراء من مجموعة دول مكافحة الفساد، التي أنشأها المجلس الأوروبي في عام 1999، إلى العاصمة السويسرية برن لتقييم واقع تمويل الأحزاب في سويسرا. التقى الخبراء ممثلين عن العدالة والإدارة العامة والأحزاب السياسية والقطاع الخاص وقاموا بإعداد تقرير بهدف إتخاذ سويسرا الإجراءات اللازمة في

الإجراءات اللازمة من أجل الضغط على الدول المُخلة، كأن تتدخل لدى السلطات المحلية أو ترسل وفدا رفيعا لتذكيرها بواجب القيام بما يلزم[24].

ينبغي أن تكون صياغة القوانين الإنتخابية من الأولويات ومن قبل هيئة تشريعية منتخبة، ويجب إدخال تعديلات دورية على الإطار القانوني لتنظيم التمويل السياسي كي يتماشى مع التطور ويصبح اكثر فاعلية. يمنع التحسين الدوري للقانون بعض المرشحين من استخدام بعض أشكال الفساد بسبب الثغرات الموجودة فيه. حتى في الديمقراطيات المتقدمة، كل دولة بحاجة لمراجعة قوانينها المالية المتعلقة بالمجالات السياسية وتحسينها بصورة دورية من خلال عمليات تشريعية نزيهة وشفافة .

بعد وضع الإطار القانوني للانتخابات، يقتضي منح صلاحيات قانونية لهيئة الانتخابات الوطنية التي تتولى القيام بتنفيذ قوانين التمويل السياسي وتطبيقها، وقد تكون مسؤولة عن مراقبة تنفيذ القوانين وإدارة سياسات التمويل والإنفاق وتقديم التقارير. ينبغي لهذه الهيئة أن تتمتع بالإستقلالية والنزاهة والشفافية.

ثانيًا: مكونات نظام التمويل: تحظر قوانين التمويل السياسي عموماً على بعض الأشخاص أو المنظمات من التبرع للمرشحين، أو الأحزاب السياسية أو المشاركين الآخرين في العملية الإنتخابية. لعل الأكثر شيوعاً في هذا المجال هو منع الحكومات أو المنظمات أو الأفراد الأجانب من تقديم مساهمات للمشاركين في الانتخابات، أو إنفاق أموال نيابة عنهم. كما يحظر بصفة عامة أيضاً قبول تمويل من مصادر حكومية محلية، بما في ذلك المؤسسات التابعة للدولة، فضلاً عن حظر استخدام المرافق الحكومية أو الموظفين أو المعدات أو غيرها من الموارد الحكومية لأغراض سياسية، وتحظر بعض البلدان التبرعات للمشاركين في الإنتخابات

هذا الشأن. التوصيات المقدمة في هذا التقرير لها صفة الإلتزام السياسي، بحسب أحد أعضاء أمانة المجموعة، الذي قال: "تلتزم الدول طوعا منها، ما دامت وافقت بمحض إرادتها لأن تخضع للتقييم، ومنحت مهلة لتنفيذ التوصيات".

[24]. Armando Mombelli, Le financement des partis politiques reste tabou, swissinfo.ch, avril 2012.

من قبل الشركات والنقابات، أو من الجمعيات الخيرية المعفاة من الضرائب وغيرها من المنظمات التي لا تبغي الربح.

تجيز المادة 56 من قانون الإنتخابات[25] للمرشح أن ينفق من أجل حملته الانتخابية مبالغ من أمواله الخاصة ضمن شروط معينة[26]، بدون أن يتجاوز مجموع المساهمات المقدمة من أجل تمويل الحملة الانتخابية للمرشح سقف الإنفاق الانتخابي[27].

تحدد معظم قوانين التمويل السياسي الأموال التي يسمح التبرع بها إلى المشاركين في الإنتخابات، كما قد تضع قيوداً على الجهات المانحة. تطيح هذه التبرعات في الكثير من الدول بمبادئ الإنصاف والعدالة والمساواة.

تحدَد المادة 57 من قانون الإنتخاب[28] سقف المبلغ الاقصى الذي يجوز لكل مرشح انفاقه في اثناء فترة الحملة الانتخابية.

على قوانين التمويل السياسي أن تكون واضحة في ما يخص الإنفاق لتعزيز النزاهة والشفافية ولمنع أي شكل من أشكال التزوير الإنتخابي كتقديم الهدايا وشراء الأصوات ورشوة الموظفين ... وعليها فرض سقف للإنفاق سواء في أثناء الحملة الانتخابية أو قبلها. القصد من ذلك عدم إنفاق مبالغ مالية وتقديم خدمات لرشوة الناخبين ما يمنع المنافسة الشريفة في الإنتخابات. الهدف هو الحد من الفساد. القيود المفروضة على مصادر التبرعات وكميّاتها وتحديد الإنفاق وتلقي الأموال، تتطلب آليات فعالة لتنفيذ القانون. على السلطة القضائية أن تؤدي دوراً مهما في بعض الدول، اذا كانت السلطات منحازة وغير نزيهة، فقد يطبق القانون بصورة إنتقائية أو تعسفية ضد مرشحي المعارضة. على المرشحين أن يعملوا على تطبيق القانون ووضع التقارير المالية حول الإنفاق. المساءلة والشفافية ضرورتان للحفاظ على معايير نزاهة الانتخابات.

---

[25]. المادة 56 من قانون الأنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

[26]. معدلة بموجب قانون رقم 59 بتاريخ 27 كانون الاول 2008، **الجريدة الرسمية**، عدد 41، تاريخ 2008/10/9.

[27]. قانون رقم 59 بتاريخ 27 كانون الاول 2008، **الجريدة الرسمية** عدد 41، تاريخ 2008/10/9.

[28]. المادة 57 من قانون الأنتخاب رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

حددت المادة 54 من القانون الإنتخابي[29] فترة الحملات الإنتخابية، فنصت على ما يلي:

"يخضع لأحكام هذا القانون، تمويل الحملات الانتخابية وإنفاق المرشحين أثناء فترة الحملة الانتخابية، التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقفال صناديق الاقتراع".

يعني ذلك أن الرقابة تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقفال الصناديق بدون أن تشمل الفترة السابقة لتقديم الترشيح، مع العلم ان الحملة الانتخابية تبدأ عملياً قبل سنة من موعد الانتخاب.

يهدف تحديد أوقات الحملات الإنتخابية في غالب الأمر إلى الحد من كمية الأموال التي تنفق في الحملة الانتخابية. ومع ذلك، فإن الأحزاب السياسية والمرشحين يستطيعون التهرب من هذه القيود من خلال الزعم بأن الأنشطة التي سبقت الانتخابات هي أنشطة غير سياسية. كما أن وجهة النظر هذه قد تشجع على إنفاق مبالغ طائلة لشراء الأصوات خارج فترة الحملة الانتخابية[30].

كما نصت المادة 59 من قانون الإنتخابات النيابية على ما يلي:

"تعتبر محظورة اثناء فترة الحملة الانتخابية الالتزامات والنفقات التي تتضمن تقديم خدمات أو دفع مبالغ للناخبين، ومنها على سبيل البيان لا الحصر التقديمات والمساعدات العينية والنقدية إلى الأفراد والجمعيات الخيرية والاجتماعية والثقافية أو العائلية أو الدينية أو سواها، أو النوادي الرياضية وجميع المؤسسات غير الرسمية.

لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات المذكورة أعلاه إذا كانت مقدمة من مرشحين أو مؤسسات يملكها أو يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية".

---

[29]. قانون الإنتخابات النيابية رقم 41 تاريخ 2008/10/09 ورقم 25 تاريخ 2008/10/08.

[30]. **دليل لزيادة الشفافية في الديمقراطيات الناشئة**، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، واشنطن، 2003.

تضع الفقرة الثانية من هذه المادة قيودا على عمل الهيئات الرقابية، وتمنع المجلس الدستوري من القيام بعمله، فكل نشاط وكل إنفاق منتظم لا يمكن مراقبته والمحاسبة عليه حتى لو كان الهدف منه رشوة الناخبين، فهذا يشجع الأحزاب والمرشحين على إنفاق الأموال أو تقديم الخدمات والمساعدات لشراء الأصوات تحت غطاء مؤسسة خيرية مُعينة وما أكثرها في لبنان، بدون أي حسيب أو رقيب ما ينسف مبدأ المنافسة الشريفة وتكافؤ الفرص بين المرشحين.

في فرنسا سن المشترع العديد من القوانين كما صدرت مراسيم تنظم عملية الإنفاق، واعطى الدستور المجلس الدستوري صلاحيات واسعة[31] لبتّ الطعون المقدمة امامه من المرشحين، وحتى من هيئة مراقبة التمويل السياسي.

في فرنسا يحتسب تمويل الأحزاب السياسية[32] بشكل منتظم، سنوي، بالتساوي حسب الأصوات التي نالها الحزب وحسب المقاعد التي فاز بها. منذ صدور قانون 6 حزيران 2000، تم تخفيض المبلغ للأحزاب التي لا تقدم ترشيحات نسائية وذكورية متساوية من حيث العدد.

تخضع نفقات الحملات الإنتخابية لسقف معين[33]، وتسدد لغاية نصف قيمة السقف، شرط أن يكون المرشح قد نال 5% من الأصوات (للانتخابات الرئاسية فحسب، و 20/1 من السقف في الحالات الأخرى). تؤخذ في الإعتبار المبالغ التي أنفقت لصالح المرشح كافة بما فيها

---

[31]. Aux termes de l'article 59 de la Constitution francaise, « *le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs*». Indépendamment des requêtes émanant d'un électeur ou d'un candidat aux fins d'annuler l'élection d'un député, le Conseil constitutionnel peut également être saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

[32] . في فرنسا، تتلقى الأحزاب السياسية دعمًا ماليًا من الدولة وذلك استنادًا إلى النتائج التي أحرزتها الأحزاب في آخر انتخابات تشريعية، إلى جانب عدد نوابها في البرلمان، ويمثل الدعم الحكومي نحو 40% من موازنات الأحزاب الفرنسية. وفيما يتعلق بالتمويل الخاص، لا يحق للأحزاب السياسية الفرنسية الحصول على أكثر من 7500 يورو سنويًا من شخص واحد، وكل هبة تتجاوز 152 يورو يجب أن تتم بموجب شيك مصرفي، يمثل التمويل الخاص القائم على اشتراكات الأعضاء نحو 35% من موازنة الأحزاب الفرنسية وفقًا لقديرات عام 2008.

[33]. *Journal Officiel*, Financement des campagnes électorales et des partis politiques, 1997.

نفقات الأحزاب الداعمة ولكن وحدها النفقات الشخصية تسدد، علماً أنه يصعب التمييز بين النفقات الانتخابية والنفقات الأخرى.

تبقى رقابة الهيئة الوطنية CNCCFP[34] فعالة على صعيد الحملات الانتخابية ولكنها أقل فعالية بالنسبة إلى الأحزاب.

قد تصل مخالفة القانون الى إمكانية سقوط الولاية، لكن مراقبة ذمة السياسيين المالية أكثر تعسّراً، وهي تقوم على مقارنة التصريح الالزامي عن الممتلكات في بداية الولاية وفي نهايتها.

كذلك ينيط القانون الاساسي، تاريخ 5 شباط 2001 المتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية في فرنسا، سلطة التقدير، في حال تم تجاوز سقف الانفاق، بالمجلس الدستوري. في هذا السياق، يتعيّن على مرشح الرئاسة الذي لم يحترم السقف القانوني أن يدفع الفائض للخزينة العامة كما أنه يحرم من التسديد المقطوع. مع الممارسة، لاحظ المجلس الدستوري أنه قد يكون لهذه القواعد مفاعيل غير عادلة عندما تدرج النفقات خطأ على سبيل المثال من قبل مرشحين يتمتعون بنية حسنة. وتاليًا، أصبح للمجلس الدستوري الصلاحية بمنح المرشح حق الاستفادة من التسديد في حال كان جهل الاحكام القانونية غير متعمد وغير بالغ الاهمية[35] .

---

[34]. Les Missions de la CNCCFP en France A) concernant les élections - Réceptionner les comptes de campagne. - Contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections européennes, législatives, régionales, cantonales et municipales pour les communes et les cantons de plus de 9000 habitants, aux assemblées territoriales ou provinciales de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. Les élections présidentielles sont contrôlées exclusivement par le Conseil Constitutionnel.

- La Commission approuve, réforme ou rejette les comptes examinés après une procédure contradictoire. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire de l'Etat. La réforme des comptes a, en général, une incidence sur le montant des dépenses remboursables aux candidats.

- Elle peut demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission. (Art. L.52-14 code élect.), même si les délais légaux de contrôle rendent peu pratique cette disposition.

[35] . يحصل المرشحون على رئاسة الجمهورية الذين حصدوا 500 توقيع "عرّاب"، من الدولة على دفعة اولى مقطوعة قيمتها 153000 يورو خلال الأيام الـ 15 التي تسبق دورة الاقتراع الاولى. مَن تجاوز نسبة 5% في الدورة الاولى يستفيد من تسديد الدولة له لغاية 50% من السقف المسموح به (أي حتى 6،58 مليون يورو) في الدورة

بعد أن شهدا تطوراً كبيراً منذ العام 1988، يبدو أن التشريع الفرنسي المتعلق بتمويل الحملات الانتخابية والتشريع المتعلق بتمويل الاحزاب السياسية، قد بلغا نقطة التوازن. إذا كان هناك بعض النقاط التي يشوبها الغموض، فإن الإجتهاد الوفير لقضاة الإنتخابات حاول تفسيرها حرصاً على تأمين المساواة بين المرشحين وتأمين صحة التمثيل.

في **إسبانيا**، تحصل الأحزاب السياسية على تمويل عام من الدولة يتحدد بما يتناسب مع عدد الأصوات والمقاعد التي حصل عليها الحزب في آخر انتخابات برلمانية. تستطيع الأحزاب أيضًا الحصول على أموال من مصادر خاصة، سواء من أعضائها أو من الجهات المانحة الخاصة، ومن عوائدها الاستثمارية الخاصة، إلى جانب القروض المصرفية، كما أن الوصول إلى الإذاعة والتلفزيون مجاني لجميع المتنافسين وتديره لجنة خاصة تحت إشراف لجنة الانتخابات.

في **السويد**، توجد أربعة مصادر رئيسة لتمويل الأحزاب السياسية، تتمثل في التمويل العام المباشر، والتمويل العام غير المباشر، والدخل من العضوية في الحزب، واليانصيب الذي تجريه الأحزاب أو المنظمات التابعة لها. يُعد التمويل العام المباشر المصدر الرئيس للأحزاب السويدية، ويحدد المبلغ على أساس الأداء في الانتخابات السابقة، والتمثيل الفعلي في المجلس التشريعي. ويتم توفير التمويل غير المباشر، عادةً، من خلال الصحافة التابعة للحزب، والتي تكون مدعومة من قبل الحكومة أيضًا.

في **أفغانستان**، على الأحزاب السياسية المسجلة للمشاركة في الانتخابات، أن يكون لها حساب مصرفي مخصص، يتم فيه إيداع جميع التبرعات للحملات الانتخابية، على النحو المنصوص عليه في قوانين الهيئة المشتركة لإدارة الانتخابات المتعلقة بمالية الحملات السياسية، ولا تقدم الدولة تمويلاً عامًا للأحزاب السياسية والمرشحين فيها، أو المرشحين المستقلين للمناصب.

في **استراليا**، تحصل الأحزاب السياسية ويحصل المرشحون المستقلون على تمويل عام من الدولة لحملتهم الانتخابية، ويستطيع المرشحون أو المجموعات في مجلس الشيوخ الحصول

الاولى، وحتى 9،15 مليون يورو لكل من مرشحيّ الدورة الثانية. أما المرشحون الذين لم يتخطوا هذه العتبة المصيرية فلا يحصلون الا على تسديد بنسبة 5% من سقف الانفاق أي ما يعادل 685،000 يورو.

على تمويل الانتخابات إذا كانت قد تمكنت من الحصول على ما لا يقل عن 4% من الأصوات في انتخابات مجلس النواب أو الشيوخ. بعد انتهاء الانتخابات، يطلب من جميع المشاركين في العملية الانتخابية تقديم كشف حساب إلى اللجنة الانتخابية عن مختلف المعاملات الخاصة بالحملة، بما في ذلك الإعلانات المنشورة والبرامج التليفزيونية[36].

ثالثًا: وضع تشريعات واضحة: يضع قانون التمويل الإنتخابي حدوداً لنفقات الحملة ويفرض على الأحزاب والمرشحين الكشف عن أموال الحملات الانتخابية كما يفرض قيوداً على حجم التبرعات ومصدرها. تهدف الإجراءات المعتمدة إلى الحد من تأثير التبرعات والأموال الخارجية على الانتخابات. كما تهدف أيضا إلى تشجيع المنافسة وتكافؤ الفرص بين المرشحين.

من شأن التدقيق في تقارير تمويل الحملات الانتخابية أن يكشف المخالفات المالية حول كل تخطٍ لسقف الإنفاق ورشوة الناخبين بغية فرض العقوبات التي يمكن أن تصل حتى الإقالة من المقعد الإنتخابي .

تحدد معظم الدول الإطار القانوني وآليات التنفيذ لهيئات رقابة التمويل السياسي التي تقوم بدور المراقب، وهذه القوانين تختلف من بلد الى آخر.

تفرض هذه القوانين على المرشحين تقديم التقارير المالية والكشف عن النفقات التي صرفت والتبرعات والمساهمات المقدمة لهم، كما التحقق من الوثائق المبرزة[37].

---

[36]. شبكة المعرفة الانتخابية aceproject.org.

[37]. Le contentieux portant sur la contestation du financement de la campagne du candidat élu.

Le contentieux de l'élection peut porter sur des irrégularités alléguées touchant au financement de la campagne du candidat proclamé élu. Dans ce cas, l'enregistrement de la requête par le greffe du Conseil constitutionnel conduit la CNCCFP à instruire les comptes de campagne des candidats de la circonscription dans un délai de deux mois qui suit le dépôt des comptes. Pendant ce temps, l'instruction de l'affaire par le Conseil constitutionnel est suspendue.

Lorsque la Commission a statué sur les comptes des candidats de la circonscription, le Conseil constitutionnel est automatiquement saisi de l'ensemble des comptes, quel que soit le sens des décisions individuelles adoptées par la Commission (approbation, réformation, rejet).

تعمل هيئة مراقبة التمويل السياسي في فرنسا وغيرها من الدول[38] على الإشراف على الحملة والتدقيق في التقارير والوثائق المالية والتحقيق في المخالفات من غش وإحتيال للكشف عنها وتحديدها . كما تطلب من السلطات إصدار أوامر للدخول إلى مكاتب الحملة للإطلاع على السجلات والوثائق.

يحق لهيئة مراقبة التمويل السياسي فرض عقوبات إدارية كما يمكنها رفع دعاوى مدنية وجزائية في حال وجود مخالفات صارخة لقوانين التمويل السياسي.

يؤدي المجتمع المدني والرأي العام دوراً مهما في الحث على تطبيق قوانين التمويل السياسي وإظهار المخالفات. كما تستطيع المنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام جمع المعلومات ونشرها بشأن قوانين التمويل السياسي ونشر الانتهاكات المرتكبة في أثناء العملية الإنتخابية من قبل المرشحين، وتقديم تقرير عن الإجراءات التنفيذية التي اتخذتها هيئة مراقبة

---

[38]. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Tous les candidats dont la candidature est enregistrée sont tenus de déposer un compte de campagne devant la CNCCFP, au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin. Ce compte retrace en dépenses et recettes les sources de financement de la campagne menée par le candidat et son suppléant, ainsi que l'affectation des dépenses engagées. Est obligatoire la désignation d'un mandataire financier (personne physique ou association de financement), seul chargé de recevoir les dons consentis par les personnes physiques en vue du financement de la campagne et de procéder au paiement des dépenses, de quelque nature qu'elles soient. Enfin, le compte de campagne doit être présenté par un expert-comptable.

Seuls sont dispensés de ces formalités les candidats ayant recueilli moins de 1% des suffrages exprimés et qui n'ont recueilli aucun don. Ceux dont le compte de campagne ne présente aucune dépense et aucune recette ne sont pas non plus astreints au dépôt d'un compte de campagne présenté par un expert-comptable. Ils doivent seulement déposer une attestation en ce sens signée du mandataire financier.

La CNCCFP saisit le Conseil constitutionnel, en tant que juge de l'élection, du cas de tout candidat astreint au dépôt d'un compte qui n'a pas respecté cette obligation ou qui ne l'a respecté qu'après le délai imparti. Le Conseil constitutionnel est également saisi de tout rejet de compte. La saisine du Conseil constitutionnel ne peut intervenir que dans ces trois cas et dans le délai de six mois qui suit le dépôt du compte de campagne. La saisine équivaut à demander au Conseil constitutionnel de déclarer inéligible le candidat mais cette demande ne lie pas le Conseil constitutionnel.
La procédure d'instruction est sensiblement la même que celle précédemment décrite.

التمويل السياسي ضد المخالفين وغالباً ما تكون الدعاية السلبية رادعاً أكثر فعالية من العقوبة التي قد تفرض على المرشحيين. كما تستطيع المنظمات غير الحكومية والمواطنون في العديد من الدول تقديم شكاوى لدى هيئة مراقبة التمويل السياسي بشأن المخالفات المالية التي ارتكبت.

ينبغي أن يكون قانون التمويل السياسي واضحاً لا لبس فيه، ويطلب من الأحزاب السياسية والمرشحين الكشف الكامل عن البيانات المالية وإبراز الوثائق الثبوتية. كما يجب أن ينص على الأعمال التي تشكل انتهاكات، وأن يحدد العقوبات الإدارية والمدنية والجزائية عن المخالفات.

يجب أن يحدد القانون هيئة مستقلة لمراقبة التمويل السياسي، وتخويلها مسؤولية إدارة قوانين التمويل السياسي وتطبيقها بطريقة نزيهة ومحايدة. ويجب أن يعطيها دور الإشراف وحق مراجعة التقارير المالية للمرشحين والأحزاب وتدقيقها، والتحقيق فيها عند الاقتضاء.

كما ينبغي أن يتيح النظام القانوني مشاركة المجتمع المدني والجمهور في عملية الإشراف على قضايا التمويل السياسي وتطبيق القانون.

على الدولة إضفاء طابع جدي للتمويل العام لدعم الأحزاب السياسية والمرشحين.

إن الثغرات والمصطلحات الغامضة الموجودة عادة في القوانين الإنتخابية تتيح للأحزاب السياسية والمرشحين خرق القانون. لذلك تقوم بعض الدول بمراجعات دورية للقانون لتعديله بشكل إحتياطي، وهذا ضروري كون بعض الأحزاب في كثير من الدول، عندما تفهم اللعبة الإنتخابية، تصبح قادرة على التحايل على القانون ما يعكس نتيجة غير حقيقية للإنتخابات الحاصلة.

في لبنان جعل القانون بعض الأنشطة المالية غير محاسب عليها، وبالتالي فإنها لا تخضع للقانون.

الفقرة الثانية من المادة 59 من قانون الإنتخابات اللبناني تنص على ما يلي:

"لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات المذكورة اعلاه اذا كانت مقدمة من مرشحين او مؤسسات يملكها او يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية"[39].

---

[39]. قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

يملك بعض السياسيين في لبنان كما تملك الأحزاب مؤسسات خاصة بهم، يتم من خلالها شراء الأصوات تحت غطاء المساعدات. القانون لا يحاسب على هذه التقديمات، ما يترك الباب مفتوحا على رشوة الناخبين كونها غير مشمولة بعملية التنظيم بإعتبار هذه التقديمات "منتظمة" منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل الحملة الإنتخابية ولا داعي للإبلاغ عنها[40].

يجب أن يكون القانون واضحاً، لا غموض ولا لبس فيه[41]. تعتبر قوانين التمويل السياسي غير فعالة اذا لم تشمل جميع الأنشطة المالية ذات الصلة في الإنتخابات، فعلى المرشحين تقديم التقارير التي تكشف عن التبرعات النقدية والإسهامات العينية والقروض والسلف والالتزامات والنفقات المشتركة وجمع الأموال المشتركة.

نصت المادة 61 من قانون الإنتخابات على ما يلي:

"1. يتوجب على كل مرشح بعد انتهاء الانتخابات تنظيم بيان حسابي شامل وفق الاصول المحاسبية، يتضمن بالتفصيل مجموع المساهمات المقبوضة، بحسب مصادرها وتواريخها ومجموع النفقات، المدفوعة او المترتبة بحسب طبيعتها وتواريخها، خلال مدة الفترة الانتخابية.

---

[40]. في طعن المرشح غسان الرحباني ضد النائب ميشال المر ورد في القرار 25 تفاصيل تحقيق وتوصيف وتدقيق في مفهوم الرشوة والانفاق الانتخابي :

"دفع المستدعي ضده مبلغًا مقداره مئتا ألف دولار اميركي، بتاريخ 18 شباط 2009 ال (...)، أودعه هذا الأخير في حسابه في مصرف الاعتماد اللبناني بتاريخ 19 شباط 2009، وكان لا يزال في هذا الحساب عند إجراء التحقيق معه في 13 آب 2009، ولم يوزعه على الناخبين.

" أدلى المستدعى ضده في رده على المستدعي، وعند الاستماع اليه من قبل المقررين، بان هذا المبلغ هو قرض لمطرانية السريان الأرثوذكس في جبل لبنان وللطائفة لحل المشكلة المالية القائمة بينها وبين مصرف لبنان.

"المبلغ الذي دفعه المستدعى ضده ال (...) قبل أقل من اربعة أشهر من موعد الانتخابات، لا يمكن الجزم باعتباره مساعدة أو قرضًا، مبرأين من كل علاقة بالانتخاب، وبكسب أصوات المقترعين من طائفة السريان الارثوذكس، الا ان المستدعى ضده كان دأب على تقديم المساعدات المالية ال (...) المذكور ولجمعيات السريان الارثوذكس في دائرة المتن الشمالي، وقد ثبت من التحقيقات ان المبلغ المذكور أعلاه لا يزال في حساب ال (...) ولم يصرف."

[41] دليل لزيادة الشفافية في الديمقراطيات الناشئة، الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، 2003.

2. يجب تقديم هذا البيان الى الهيئة خلال مهلة شهر تلي تاريخ اجراء الانتخابات، مرفقا بالوثائق الثبوتية العائدة لجميع بنود الحساب مثل الايصالات وسندات الصرف وسواها، ويكشف مصرفي شامل للحساب العائد للحملة يبين جميع العمليات التي تمت على هذا الحساب من تاريخ فتحه حتى تاريخ تقديم هذا البيان.

3. يرفق بالبيان الحسابي تصريح موقع من كل مرشح، سواء اكان عضوا في لائحة او مرشحا مستقلا، ومسجلا لدى الكاتب العدل لاعطائه تاريخا صحيحا، يقر بموجبه وعلى مسؤوليته ان البيان الحسابي المرفق صحيح وشامل ويتضمن كامل المساهمات المحصلة والنفقات المدفوعة او المترتبة لاجل الحملة الانتخابية، كما يقر صراحة بأنه لا توجد اية نفقات اخرى نقدية او عينية او اموال جرى دفعها نقدا او من حسابات مصرفية اخرى او بواسطة اشخاص ثالثين"[42].

في انتخابات 2009 احالت لجنة الاشراف على الانتخابات 325 مرشحاً الى النيابة العامة التمييزية كونهم لم يلتزموا أحكام المادة 61 من قانون الإنتخابات التي تنص على انه يتوجب على كل مرشح بعد إنتهاء الإنتخابات تنظيم بيان حسابي شامل وفق الأصول المحاسبية يتضمن بالتفصيل مجموع المساهمات المقبوضة بحسب مصادرها وتواريخها. لم يتخذ اي إجراء بحق هؤلاء ولم يطبق نص المادة 62، فإن تمنع النيابة العامة من تطبيق هذا النص القانوني يشكل مخالفة صارخة للقانون. الإعلام اللبناني لم يثر هذه الفضيحة لأسباب غير معروفة. فعلى الأرجح أنه قد تم التوافق بين الأطراف على مخالفة القانون.

ينبغي أن تحدد أحكام القانون الأنشطة والإجراءات التي تشكل انتهاكات لقانون التمويل السياسي، والعقوبات الإدارية والمدنية أو الجنائية عن تلك الجرائم. كما يجب أن تحدد المسؤوليات عن المخالفات والجرائم.

أما المادة 62 فنصت على مايلي:

"1. يعاقب كل من يقدم عن قصد على مخالفة اي من احكام هذا الفصل بالحبس لمدة اقصاها ستة اشهر وبغرامة تتراوح بين خمسين ومئة مليون ليرة لبنانية او باحدى هاتين العقوبتين وذلك دون المساس بالعقوبات التي تتناول جرائم جزائية منصوص عليها في القانون.

---

[42] المادة 61 من قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

2. عند تقديم الطعن يحال تقرير الهيئة والبيان الحسابي الشامل للمرشح الى المجلس الدستوري ويضم هذان المستندان الى ملف الطعن في انتخاب المرشح في حال تقديمه"[43].

يجب ان تكون التقارير والبيانات الحسابية المحالة من الهيئة الى المجلس الدستوري[44] واضحة لا لبس فيها لتساعد المجلس على إتخاذ القررات المناسبة.

حدّد قانون الانتخاب سقف الانفاق على الحملة الانتخابية، لكنه لم يضع ضوابط للانفاق على الحملة. قانون السرية المصرفية لعام 1956 الذي يشكل جزءاً أساسياً من النظام المالي في لبنان، يبقى حائلا دون ممارسة المجلس الدستوري لصلاحياته، فلم يتمكن المجلس من التحقيق بشأن مبالغ قيل أنها دفعت في إنتخابات 2009[45] بحكم السرية المصرفية، والسرية المصرفية لا ترفع عن شخص إلا في حال قيام دعوى أمام المحكمة واتخاذ هذه المحكمة قرارًا برفع هذه السرية. لا يستطيع المجلس الدستوري رفع السرية المصرفية، خصوصًا ان قانون الانتخابات نصّ على رفع السرية المصرفية فقط عن الحساب المخصص للحملة الانتخابية.

يحرص المرشحون على عدم تجاوز السقف المالي المحدد للحملات الانتخابية في إنفاقهم على حملتهم ضمن الحساب المصرفي المخصص لها، إلا أن الجميع يدرك ان أموالاً طائلة تنفق في الانتخابات دون حسيب أو رقيب.

إذا كان من النادر أن تكون التشريعات الانتخابية مثالية، فإن من الأهمية بمكان أن يتم إجراء مراجعات دورية للقانون، وأخذ المبادرة لتعديله بشكل إحتياطي لردع التجاوزات. وتتطلب هذه المبادرة إرادة جدية من المشترع لفرض التعديلات اللازمة وهذا ما لا يتحقق في لبنان بسبب المصالح السياسية الضيقة.

---

[43] المادة 62 من قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

[44] الفقرة الأولى من المادة 19المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1927/10/17و بالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21 من الدستور اللبناني تنص على ما يلي:

" ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية"....

[45] عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، مقابلة تلفزيونية، NBN مع الاستاذ سعيد الغريب، 2010/1/20.

4

الهيئات المستقلة لمراقبة الإنفاق والتمويل

يجب أن تتمتع هذه الهيئات بالإستقلالية لمراقبة التمويل ولتنفيذ القانون، كي تقوم بمهمّاتها بشكل أفضل مما تقوم به السلطتان التنفيذية أو التشريعية[46]. كما يجب أن تتمتع بالحيادية ويكون لها ميزانية مستقلة .

أولاً: حيادية الهيئات ومراقبة الإنفاق: نص قانون الإنتخابات على إنشاء هيئة تسمى "هيئة الإشراف على الحملة الإنتخابية " ترتبط بوزير الداخلية والبلديات[47]. وعلى اخضاع عناصر الحملة الانتخابية كافة للهيئة فهي تتلقى طلبات وسائل الأعلام، تراقب تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الأعلام بالأنظمة والقوانين، وتمارس الرقابة على الأنفاق الإنتخابي، وتتسلم الكشوفات المالية، وتقوم بإعداد التقارير[48].

يحصر قانون الإنتخابات النيابية اللبناني في المادة 12 تعيين أعضاء الهيئة من بين القضاة ونقباء المحامين والخبراء[49].

---

[46] تنفيذ القوانين المالية السياسية، المؤسسة الدولية للأنظمة الإنتخابيةIFES ، 2005.

[47]. المادة 12 من القانون الأنتخابي المعدل رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

[48]. المادة 19 من القانون الأنتخابي تنص على أن الهيئة تتولى المهام والصلاحيات الآتية:

"1- تلقي طلبات وسائل الاعلام الخاص، والمقروء والمرئي والمسموع، الراغبة في المشاركة في الاعلان الانتخابي المدفوع الاجر وفقا لاحكام هذا القانون.

2- مراقبة تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الاعلام على اختلافها بالقوانين والانظمة التي ترعى المنافسة الانتخابية وفقا لاحكام هذا القانون.

3- ممارسة الرقابة على الانفاق الانتخابي وفقا لاحكام هذا القانون.

4- تسلم الكشوفات المالية العائدة لحملات اللوائح والمرشحين خلال مهلة شهر من تاريخ اتمام العملية الانتخابية والتدقيق فيها.

5- اعداد تقرير بأعمال الهيئة وايداعه الوزير الذي يرفعه الى كل من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية".

[49] المادة 12 من قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

تعتبر عملية تعيين الأعضاء أمراً أساسياً لضمان حيادية الهيئة. بعض الدول تتقاسم مسؤولية التعيينات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. أما البعض الآخر فينيط مسؤولية التعيينات بالقضاء أو يسندها إلى لجنة من موظفي الدولة. في بريطانيا هناك مجموعة من كبار موظفي الدولة مكلفون بمراجعة طلبات التوظيف في الهيئة الانتخابية، ويتم التشاور مع الأحزاب السياسية في وقت لاحق من العملية. يتم تعزيز الحيادية عندما تكون هيئة مراقبة التمويل السياسي نفسها خاضعة للرقابة.

يجب أن تتمتع هيئة مراقبة التمويل بصلاحية وضع خطط لإدارة التمويل السياسي وتنفيذه، كما ونشر التقارير عن تمويل الحملات الإنتخابية عبر الانترنت ليتمكن أي شخص من الإطلاع عليها.

لا يمكن للهيئات تنفيذ القوانين والقيام بمهماتها إلا إذا اعطيت صلاحيات تمكنها من ممارسة رقابة فعالة على النشاط المالي للمرشحين والأحزاب، وتتيح عملية الإشراف هذه للهيئة تحديد المخالفات، وضبط حجم التبرعات والنفقات ومصدرها.

حددت الفقرة 3 من المادة 19 من قانون الإنتخابات ان الهيئة تقوم بممارسة الرقابة على الإنفاق الانتخابي وفقاً لأحكام هذا القانون. هذه الفقرة من القانون غير كافية للقيام بالمهمة بشكل صحيح. يتعين أن يحدد القانون الإنتخابي قواعد الكشف عن الذمة المالية وعن الأنشطة المالية للمرشحين، على المشاركين في الانتخابات إعداد سجلات مالية وإبرازها تثبت تقاريرهم المقدمة، وتتيح المجال لإجراء عملية تدقيق. من الوثائق التي يجب تقديمها تلك التي تكشف عن الإنفاق، كصور الشيكات والحوالات وقيود بطاقات الائتمان والفواتير، وإيصالات بالسلع والخدمات المشتراة...

على الهيئة القيام بعملية تحليل للسجلات المالية لكل مشارك في الانتخابات بهدف التحقق من صحة التقارير المالية وتحديد ما إذا كان المرشح للانتخابات ملتزماً ومتقيداً بقوانين التمويل السياسي. الفقرة 2 من المادة 60 تنص على انه يحق للهيئة الاطلاع في أي وقت تشاء على «حساب الحملة الانتخابية» العائد لكل من المرشحين وطلب أية معلومات ومستندات أو إيضاحات. على هيئة مراقبة التمويل تحديد المخالفات ودراستها وجمع الأدلة المتعلقة بتلك الانتهاكات. كما يجب أن يتيح القانون للمواطنين حق التقدم ببلاغ حول المخالفات التي تقوم بها

الأحزاب السياسية أوالمرشحون. كما يمكن للرقابة أن تحصل بناء لإخبار من وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية.

ثانيًا: مراقبة التمويل السياسي: يجب على كل الجهات الكشف عن التمويل وحساب الحملة ليتمكن المواطن من الإطلاع على المساهمات والتبرعات للحملة، ولمعرفة كيف تم إنفاق الأموال . وهذا يمكن مراقب التمويل من تحديد المخالفات في حال وجدت. في بعض الأنظمة، تمول الدول الأحزاب التزاما لمبدأ المساواة، ويتيح الكشف لمراقب التمويل إحتساب المبلغ المستحق للحملة من الأموال العامة، والتأكد من أن الحملة لا تنفق أموالها إلا في الأغراض المشروعة[50].

ينص قانون الإنتخابات اللبناني على ما يلي:"

1. يتوجب على كل مرشح فتح حساب في مصرف عامل في لبنان يسمى "حساب الحملة الانتخابية"، وان يرفق بتصريح الترشيح، افادة من المصرف تثبت فتح الحساب المذكور لديه وتبين رقم الحساب واسم صاحبه.

2. لا يخضع حساب الحملة الانتخابية للسرية المصرفية ويعتبر المرشح متنازلا حكما عن السرية المصرفية لهذا الحساب بمجرد فتحه...

يتوجب على كل مرشح لدى تقديم تصاريح الترشيح، التصريح عن اسم مدقق الحسابات وذلك بموجب كتاب خطي مسجل لدى الكاتب العدل ويقدمه الى الهيئة"[51].

يشترط القانون الانتخابي على كل مرشح أن يعين فرداً لشغل منصب المسؤول المالي، أو أمين الصندوق ليكون مسؤولاً عن جميع الإيرادات والنفقات للحملة. كما ينبغي في جميع المعاملات المالية أن يستخدم حساباً مصرفياً واحداً، يطلع عليه مراقب التمويل السياسي، وينبغي أن تظل المعلومات بشأن الحسابات التي تمتلكها الأحزاب متاحة للمواطنين حفاظا على مبدأ

---

[50] المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، 2003.

[51] المادة 55 من قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008

الشفافية. يحظر استخدام أموال أو حسابات أخرى غير الحساب المخصص والمبلغ عنه. يجب على القانون أن يسمح لمراقب التمويل بتعقب ومتابعة نشاط التمويل السياسي على نحو فعال .

كما تشير المادة 55 من قانون الإنتخابات على أنه:

3. يجب ان يتم استلام جميع المساهمات ودفع جميع النفقات الانتخابية عن طريق هذا الحساب حصرا وذلك خلال كامل فترة الحملة الانتخابية.

4. يعود لكل مرشح ان ينظم الاجراءات المعتمدة لديه لاستلام الاموال والمساهمات المخصصة لتمويل الحملة الانتخابية وصلاحية دفع النفقات الانتخابية، مع مراعاة احكام هذا القانون...

5. لا يجوز قبض او دفع اي مبلغ يفوق المليون ليرة الا بموجب شك"[52].

يشترط القانون ضرورة الكشف عن جميع الأنشطة المالية وتحديد المعاملات المالية، وعن حجم وطبيعة كل المساهمات والتبرعات سواء كانت نقدية، أو عينية، مع هوية صاحب العمل وعنوانه أو الأعمال التجارية لكل مساهم أو متبرع.

يتعين على اللجنة المالية او مدقق الحسابات للحملة الإنتخابية الكشف عن جميع النفقات والقروض والسلف وتواريخها، وجميع الديون والالتزامات...

ينبغي أن يشترط القانون أيضا الكشف عن جميع أصول الحزب أو المرشح. يتعين الطلب من المشاركين في الحملة الانتخابية الإحتفاظ بالسجلات المالية وابرازها عند الطلب للقيام بعملية التدقيق، على المشاركين الإحتفاظ بسجلات توثق كل مساهمة من التبرعات الواردة. ويتعين أن يشمل ذلك نسخ أوراق الشيكات والحوالات وسجلات بطاقات الائتمان من التبرعات الفعلية، وبالنسبة للنفقات أيضا، فإنه يتعين على المشاركين في العمليات الانتخابية المحافظة على نسخ من الفواتير ومن الشيكات المستخدمة لدفع تكاليف السلع والخدمات، والإحتفاظ بسجلات مفصلة للأجور حتى تتمكن الهيئة من التحقق من المعلومات التي يتم تقديمها.

ويجب على المشترع السماح للمواطنين بالإطلاع على كل هذه السجلات والتقارير التي يجب أن تكون منشورة وعلنية[53].

---

[52] المادة 55 من قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008

ثالثًا: الرقابة والتدقيق: تعتبر عمليات التدقيق ضرورية للغاية لعمل رقابة التمويل السياسي. ويعمل التدقيق المالي على تحليل الوثائق التي لها علاقة بالتبرعات والنفقات، والبيانات المصرفية وغيرها من السجلات المالية لحزب سياسي أو مرشح خصوصًا في الدول التي تمول الحملات للأحزاب، وهذا غير معتمد في قانون الإنتخابات اللبناني، وذلك للتأكد من أن الأموال العامة المتلقاة قد تم إستخدامها لأغراض سياسية سليمة فقط وليس لأغراض أو منافع خاصة . كما تنشر المعلومات عن التبرعات والنفقات الانتخابية للمواطنين كي يتمكنوا من الإطلاع عليها.

تختلف عملية اختيار مدققي الحسابات تبعاً للبلد المعني وموضوع المراجعة المالية أو التدقيق. وقد يتم تدقيق حسابات حزب سياسي أو حملة انتخابية من قبل مدقق حسابات مهني ومستقل يتم إختياره مباشرة من قبل الحزب أو المرشح .

تنص الفقرة 6 من المادة 55 من قانون الإنتخابات على ما يلي:

"يتوجب على كل مرشح لدى تقديم تصاريح الترشيح، التصريح عن اسم مدقق الحسابات وذلك بموجب كتاب خطي مسجل لدى الكاتب العدل ويقدمه الى الهيئة"[54].

إذا كان من المشترط على المرشح أو الحزب ضرورة اختيار مدقق حسابات خاص، فإنه يتعين على القانون وضع معايير واضحة لاختيار مدققي الحسابات المهنيين، ويتعين أن تحتفظ هيئة مراقبة التمويل السياسي ببعض سلطة الإشراف على عملية التدقيق نفسها.

في بعض الدول، يتم اختيار مراجعي الحسابات عن طريق القرعة لضمان حيادها السياسي والمهني[55].

---

[53] تقرير الفساد العالمي، منظمة الشفافية الدولية، 2011

[54] قانون الأنتخابات النيابية رقم 25 الصادر في 8 تشرين الأول 2008.

[55] القوانين المالية السياسية، المؤسسة الدولية للأنظمة الإنتخابيةIFES ، 2005.

تقوم هيئة مراقبة التمويل السياسي بإجراء تدقيق كامل بشأن كل حزب أو مرشح في الانتخابات، أو أنها قد تطلب من جميع الأحزاب والمرشحين التعاقد مع مدقق حسابات مستقل لمراجعة تقاريرها المالية. وتدقيق حسابات الأحزاب أو المرشحين الذين يتلقون إعانات مالية، أو الذين تظهر لديهم انهم ارتكبوا مخالفات مالية، أو قد قدمت بحقهم شكاوى.

تمارس هيئة مراقبة التمويل السياسي عمليات تدقيق ميدانية، وزيارات لمكاتب الأحزاب والمرشحين للتأكد من أنها تلبي المتطلبات الأساسية لتسجيل أنشطتها المالية والإحتفاظ بالوثائق، ومراجعة بيانات الكشف للتأكد من عدم وجود مخالفات و إجراء تحليل دقيق للوثائق للتأكد من عدم وجود علامات غش، مثل التوقيعات المزورة أو المعلومات غير الصحيحة.

في حال تم التقدم بطعون إنتخابية امام المجلس الدستوري على الهيئة تقديم كل الوثائق والتقارير اللازمة للمجلس.

***

على الرغم من أن لبنان من اوائل الدول في محيطه التي إعترفت بالحريات المدنية، ومنها حق الاقتراع في الانتخابات، وعلى الرغم من أنه يتصف ببيئة حزبية تعددية، إلا أن الفساد والصفقات الانتخابية التي تسيطر على العمليات الانتخابية والتي تؤدي الى خلل كبير في المنافسة وتقضي على تكافؤ الفرص، هي دلالة على أن الانتخابات لم تكن يوماً نزيهة بشكل عام.

تلوثت الإنتخابات بالفساد حيث خالفت العديد من الأحزاب ومن المرشحين القوانين من خلال رشوة المقترعين، وخرق أنظمة الإعلام وتمويل الحملات الانتخابية، وشراء الأصوات وتقديم الخدمات والسلع ووجبات الطعام والخدمات الطبية والزفت... وتم استقدام المهاجرين، حتى وصل الأمر ببعض الدول بدفع مبالغ طائلة بهدف رشوة المقترعين، بحسب صحيفة New York Times[56]، وذلك يؤدي إلى تقويض ما توافر في لبنان من ديمقراطية.

تطبيق القانون يعد أمراً أساسياً للحفاظ على نزاهة الانتخابات، وإلا تصبح حتى أفضل التشريعات عرضة للتجاوز والتجاهل.

---

[56]. روبرت ف. وورث، Money Seeks to Buy Lebanese Votes Foreign، صحيفة **نيو يورك تايمز**، 22 نيسان 2009.

أتى قانون الإنتخابات النيابية عام 2008 لينظم تمويل الحملات الانتخابية. حدد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية، دون ان يضع ضوابط للإنفاق، وشرّع الأبواب أمام امكانية تجاوز سقف الإنفاق، في حين أنه كان ينبغي أن يقود الى تأمين منافسة شريفة بين المرشحين. ان احكامه لم تكن واضحة وينحصر تطبيقها على المرشحين، لا على الأحزاب[57]، كما أنها لا تطبق إلا في الشهرين الأخيرين من الحملة[58]. في انتخابات عام 2009، أظهرت الدراسات[59] والوقائع أن المرشحين أنفقوا ما يتخطى الحدود القانونية[60] ولم يتم فرض أي عقوبات بسبب عدم وضوح مواد هذا القانون.

كما جاءت الفقرة 2 من المادة 59 لتقضي على اي رقابة ولتعرقل عمل المجلس الدستوري، كونها "لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات... اذا كانت مقدمة من مرشحين او مؤسسات يملكها او يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية".

كما أن فرض فتح حساب خاص للحملة الإنتخابية" غير خاضع للسرية المصرفية غير كاف، إذ يمكن للمرشح صرف أموال طائلة بعدة طرق بدون أي ملاحقة، فقانون السرية المصرفية يمنع المجلس الدستوري من القيام بتحقيقاته بشكل سليم.

المراجع:

Dominique Breillat, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Gualino, 2003.

---

[57]. بنديتا بيرتي، Reform in Lebanon Electoral، *Monitor Mideast*، تموز 2009.

[58]. جاء في المادة 54 من الفصل الخامس في التمويل والانفاق الانتخابي أنه " يخضع لاحكام هذا القانون، تمويل الحملات الانتخابية وإنفاق المرشحين اثناء فترة الحملة الانتخابية، التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى اقفال صناديق الاقتراع".

[59]. التقرير النهائي لهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية، الانتخابات النيابية للعام 2009.

التقرير النهائي حول الانتخابات النيابية في لبنان لعام 2009، المعهد الديمقراطي الوطني، 2010.

[60]. نيكولاس نوي، Religion and Corruption: The Perfect Storm Armed Conflict، منظمة النزاهة العالمية.

J. Robert, *Rapport sur le financement des partis politiques*, Commission de Venise, www.coe.int.

Conseil de l'Europe, F*inancement des partis politiques et des campagnes électorales*, 2003.

Hervé Faupin, *Le contrôle du financement de la vie politique*, Partis et campagnes, LGDJ, 1998

Jean-Pierre Camby, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, 1995

Nicolas Tolini, *Le financement des partis politiques*, Dalloz-Sirey, 2007.

Sandrine Marcilloux-Giummarra, « Droit constitutionnel et vie politique:

Le financement des partis politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, Puf, n85, 2011.

Tiziano Balmelli, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : Entre exigences démocratiques et corruption*, Presses Universitaires Fribourg, Suisse, 2002.

إدمون رباط، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني** ، بيروت، 1970

بشاره منسى، **الدستور اللبناني، احكامه وتفسيرها، الدراسات والوثائق المتعلقة به**، بيروت، 1998.

عبده بعقليني، *Politics in the Arab World Legislative*، لين للنشر، 1999.

عباس عبود سالم، **المال السياسي**، الحوار المتمدن، 2010.

أماني أحمد طه، **الإنفاق على الحملات الانتخابية**، مجلة الديمقراطية، 2012.

ماركين واليكي، **التمويل السياسي والفساد**، المؤسسة الدولية لنظم الانتخابات، 2002.

قانون الإنتخابات النيابية، رقم 25 تاريخ 2008/10/8 (**الجريدة الرسمية**، رقم 41، تاريخ 2008/10/9) والمعدّل بموجب القانون رقم 59 تاريخ 2008/12/27.

شبكة المعرفة الإنتخابية aceproject.org.

المؤسسة الدولية لأنظمة الانتخابات www.ifes.org.

9

الانفاق الانتخابي في اجتهادات القضاء الدستوري

الدكتور طوني عطاالله

أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية.

كيف تناول القضاء الدستوري في قراراته قضية الانفاق على الحملة الانتخابية؟ ولاسيما في حالات تجاوز سقف الانفاق من زاويتي:

- إمكانية **التحقق** من تجاوز سقف الانفاق؟
- ما هو أثر تجاوز سقف الانفاق على **نتائج** الانتخابات؟

القضايا المحورية في البحث:

- هل التحقق من تجاوز سقف الانفاق يؤدي حتماً إلى **إبطال النيابة؟**
- أو أن التحقق من تجاوز سقف الانفاق يفضي إلى البحث في مدى **تأثير** ذلك على نتائج الانتخابات؟
- هل التحقق من الرشوة يقود حتماً إلى **إبطال** نيابة الراشي؟
- أو يصار إلى التأكد من مدى **تأثير** الرشوة على نتائج الانتخابات؟

تُشكل اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية مرتكزاً أساسياً للبحث، وطموحه العودة إلى أحكام المجلس الدستوري الفرنسي، المحكمة الدستورية في المانيا، المحكمة الدستورية في إيطاليا، المحكمة الدستورية في جنوب افريقيا، المجلس الدستوري في المغرب، المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلس الدستوري اللبناني.

يشكل البحث عملاً طويلاً ولذا يتم الاكتفاء في المرحلة الحالية بشرح مستفيض عن فرنسا مع الإشارة لماماً إلى الحالة الإيطالية. أما بقية أجزاء البحث فتستدعي مزيداً من الدراسة ويأتي استكمالها من أجل اضفاء صورة شاملة حول الموضوع.

تحتاج أي دراسة مقارنة إلى فهم معمق لكل حالة على حدة قبل إجراء البحث المقارن. الحالة الفرنسية هي نموذج متقدم في المجالس الدستورية، وتتميز بغنى تجاربها وشموليتها. يقتضي تفكيك عناصرها الشائكة وفهمها من أجل تكوين رؤية مستقبلية تسهم في بلورة أفكار إصلاحية للمجتمعات العربية، في حين أن المحاكم والمجالس الدستورية العربية ما زالت صلاحياتها قيد التبلور، وأشبه بحالة جنينية قياساً على التجارب الأوروبية. من هنا تأتي أهمية تعزيز صلاحيات المحاكم والمجالس الدستورية العربية بعامة والمجلس الدستوري في لبنان بخاصة.

نقسم موضوع الانفاق الانتخابي في اجتهادات القضاء الدستوري إلى عدة أبواب نتناول فيها الآتي:

1. أنواع الرقابة غير القضائية على الانفاق الانتخابي وتمويل الحياة السياسية.
2. الرقابة القضائية– دور المجلس الدستوري الفرنسي.
3. من يراقب تطبيق أحكام قانون الانتخابات التشريعية في فرنسا؟
4. الاجتهادات الدستورية في فرنسا
5. مقارنة بين إيطاليا وفرنسا

1
أنواع الرقابة غير القضائية على الانفاق الانتخابي وتمويل الحياة السياسية

يرتبط نظام مراقبة تمويل الأنشطة السياسية بالسلطات الإدارية والسلطات السياسية. ويُناط جزء من المراقبة أيضاً بالسلطات القضائية. كل نظام من أنظمة المراقبة المُشار إليها له حسناته وثغراته كما أنه يتلائم مع ثقافة كل بلد في أن يختار لنفسه نظام المراقبة الذي يناسبه. من المفيد تصنيف هذه الأنظمة إلى أنظمة غير قضائية وأنظمة قضائية.

نظام المراقبة غير القضائية: فاعلية نسبية: تقريباً في كل الدول التي يحكمها تمويل الحياة السياسية، نجد أن طرق المراقبة ليست هي نفسها، وغالباً هناك أجهزة من عدة أنواع تتدخل في آلية المراقبة على التمويل السياسي: إدارية، سياسية، جهاز متخصص... أوكلت فرنسا بصورة رئيسية هذه المهمة الجسيمة في مراقبة الحياة السياسية إلى جهازين إداريين، بينما يسود في إيطاليا نظام مراقبة شبه سياسي.

مراقبة إدارية في فرنسا: عهدت فرنسا إلى جهازين إداريين تحقيق الشفافية المالية للحياة السياسية وهما: اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية.

لدى انشاء اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي: عام 1990 لم يكن نظامها قد جعل منها سلطة إدارية مستقلة. لكن المجلس الدستوري أعطى تفسيراً لا لبس فيه لوضعية هذه اللجنة، إذ صنّفها بين السلطات الإدارية المستقلة وليس بين الأجهزة القضائية[1]. ينطوي إضفاء صفة السلطة الإدارية المستقلة على اللجنة على أهمية كبرى لأن اللجنة بعامةً مُعتبرة كجهاز مزود بسلطة تسمح له باتخاذ قرارات، أو على الأقل بممارسة صلاحيات وقدرة على التأثير وإظهار ضمانات على الاستقلالية التي تكرست أخيراً عام 2003 بموجب المرسوم الرقم 1165–2003 تاريخ 2003/12/8 المتعلق بالتبسيط الإداري للشأن الانتخابي.

لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية هي السلطة الإدارية الفرنسية الثانية التي تؤدي دوراً تقريريًا وأساسياً. هدفها تلقي التصريحات حول الذمم المالية للأشخاص الخاضعين لهذا النظام. على غرار اللجنة السابقة السالفة الذكر، تتمتع لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية بسلطة إدارية مستقلة بموجب نظام تأسيسها. أُنشئت هذه اللجنة سنداً إلى المادة 3 من القانون الرقم 88–227 تاريخ 1988/3/11.

[1] DC no 89-271 DC du 11 janvier 1990, considérants 7 et 8.

2
الرقابة القضائية: دور المجلس الدستوري الفرنسي

الرقابة القضائية: المجلس الدستوري Conseil constitutionnel: يتكون من تسعة أعضاء وهو يسهر بوجه خاص على التأكد من شرعية الانتخابات ودستورية القوانين النظامية وكذلك القوانين المحالة إليه للنظر فيها.

دور المجلس الدستوري الفرنسي في الانتخابات الوطنية[2]: كان "كل مجلس نواب يُشكّل قاضيًا للانتخاب للحكم على أعضائه، في العدد والأهلية". هذا المبدأ، الذي قضى بأن يكون البرلمان قاضياً للانتخابات، عرف تجاوزات فاضحة. لذلك جاء الدستور الفرنسي لعام 1958، ومن أجل وقف الانحرافات الفئوية للرقابة البرلمانية وإصلاح أخلاقيات الحياة السياسية في فرنسا، ليسحب من بين أيدي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ هذه الصلاحية، أي من أيدي البرلمانيين، الحق في أن ينصّبوا أنفسهم كقضاة للفصل في انتخاباتهم التشريعية. وأناط الدستور مسؤولية هذه المهمة بالمجلس الدستوري.

أعطي المجلس الدستوري مسؤوليات أخرى، ولا سيما فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية والاستفتاءات الوطنية.

يقتضي إذاً التمييز بين الدور الرقابي للمجلس الدستوري على الانتخابات الوطنية، ودوره بالنسبة إلى الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، ويتم التطرق إلى وظيفته كقاضٍ للفصل في صحة الانتخابات البرلمانية.

---

[2].http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil constitutionnel/root/bank_mm/discours_interventions/2007/20070716Debre.pdf

المجلس الدستوري والانتخابات الرئاسية أو الاستفتاءات الوطنية

– تحرّك الانتخابات الرئاسية المجلس الدستوري عادة كل خمس سنوات، أي مدة الولاية الرئاسية.

– الاستفتاءات هي أقل تواتراً، وعموماً في المتوسط تحصل بمعدل مرة واحدة كل 8 سنوات تقريباً، استناداً إلى احتسابها ما بين 1958 و2007. جرى الاستفتاء الأخير عام 2005 للتصديق على معاهدة لتأسيس دستور لأوروبا.

يتدخل المجلس الدستوري في الاستفتاءات كما في الانتخابات الرئاسية على ثلاثة مستويات من العملية الانتخابية قبل وفي أثناء وبعد الانتخابات.

قبل الانتخابات: يتمتع المجلس الدستوري بأربع صلاحيات:

1. *دور استشاري (مستشار)*: تقديم المشورة للسلطات العامة. تستشيره الحكومة بشأن كل التدابير أو القرارات المتعلقة بالانتخابات أو الاستفتاءات، وكذلك تلجأ إلى استشارته بعض السلطات الإدارية المستقلة مثل المجلس الأعلى للمرئي والمسموع، الذي يسهر، خلال الحملة، على تأمين حياد وسائل الإعلام ونزاهتها.

2. *وظيفة قاضٍ*: يمارس دور القاضي لأعمال إدارية مهمّة. ويُسلِّم المجلس أيضاً بأنه صاحب اختصاص للنظر في شرعية مراسيم دعوة الناخبين أو التي تنظم الاستفتاءات الوطنية. إذا كانت هذه الأعمال مشوبة بعيب عدم الشرعية، يمكن أن ينجم عنها نتائج خطيرة على سير العمليات الانتخابية أو عمل السلطات العامة.

3. *مهمة إعلامية*: إعلام المرشحين والناخبين. تستند هذه الوظيفة إلى المرتكزات الدستورية نفسها. تُمارس هذه المهمة إلى حد كبير من خلال الموقع الإلكتروني للمجلس، والذي يسرد النصوص المُطبّقة على الانتخابات كافة ويحتوي على معلومات مفيدة للمرشحين والناخبين. في حال كانت هناك مشكلة خاصة، يتم إرسال بيانات صحفية إلى وكالات الأنباء التي تنقلها إلى أجهزة الصحافة المكتوبة أو المرئية والمسموعة.

نأخذ مثالا يرتبط بالـ 500 من عروض المنتخبين التي يجب ان يحظى عليها المواطن ليكون مرشحاً في الانتخابات الرئاسية إذ كان رئيس بلدية طرح في المزاد حقه في اقتراح إسم المرشح للرئاسة. أصدر المجلس الدستوري بياناً ذكّر فيه أن تقديم الترشيح إلى الانتخابات الرئاسية هو عمل شخصي وإرادي (طوعي)، ولا يمكن أن يؤدي إلى مساومة أو إلى تعويض.

4. *تنظيم العمل (منظم)*: في ما يتعلق بالانتخابات الرئاسية، المجلس الدستوري مؤتمن على تطوير نموذج عن صيغة تهدف إلى جمع العروض المتعلقة بالمرشحين، والتحقق من صحة هذه العروض، ووضع قائمة رسمية بأسماء المرشحين ونشر في الجريدة الرسمية 500 من أسماء الرعاية، يتم سحبها بالقرعة لكل مرشح.

خلال الانتخابات: في يوم الانتخابات، يمثل المجلس الدستوري محلياً حوالى 1500 قاضٍ يكلّفون بالتحقق من حسن سير عمليات التصويت وتقديم تقرير إلى المجلس حول الحوادث المسجلة.

فضلاً عن ذلك، يقوم المجلس بتأمين المداومة في مقره بشكل دائم وذلك من أجل حل المشاكل المادية والحقوقية التي قد تنشأ، ضمن حدود الممكن.

بعد الانتخابات: المجلس هو المسؤول عن دراسة المطالب وإعلان نتائج الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات. تتمحور هذه الوظيفة حول عدة مراحل.

تنقل أولاً نتائج أقلام الاقتراع إلى بضعة مئات من لجان الاحصاء الإقليمية أو المحلية. تتألف هذه اللجان، من قضاة، وهي المسؤولة عن التحقق من صحة النتائج وإجراء عملية احتساب الجمع. ثم تنقلها بعد ذلك إلى المجلس الدستوري مرفقة بمطالب الناخبين وكذلك بجميع الوثائق المتنازع عليها (مغلفات وبطاقات ملغاة أو متنافس عليها أو مطعون فيها، وجداول احصاء الأصوات...).

يساعد المجلس الدستوري في مهمته المتمثلة في التحقق من عدد الأصوات عشرة مقررين مساعدين، أعضاء مجلس (شورى) الدولة وديوان المحاسبة. كل واحد يكون مسؤولاً عن عشرات الدوائر الانتخابية. يتأكد كل من المقررين من دقة المجاميع المدونة على محاضر

الفرز، ينظرون في التصحيحات اللازمة، ويدونون الملاحظات والمطالب. ثم يقدمون نتائج تدقيقاتهم إلى المجلس الملتئم في جلسة عامة الذي يوافق عليها، أو يصححها أو يطلب معلومات إضافية.

إذا كان فارق الأصوات كبيراً، لا يدرس المجلس الدستوري غالبًا وبالتفصيل مجموع المطالب الواردة. بل يعتبر أنها حتى لو كانت حقيقية ومدعومة بشكل جيد، فإنها لن تغير من النتيجة النهائية. ومع ذلك، ففي حالة وجود مخالفات خطيرة (غياب المعزل الانتخابي، عدم التحقق من الهوية...)، فإنه يلغي نتائج مراكز الاقتراع المعنية من أجل تقديم مثال لا يُشكّل قدوة يحتذى بها.

إذا كانت النتائج قريبة جداً من بعضها البعض، وهذا ما لم يحصل منذ عام 1958، فإن الإجراءات التي يتبّعها المجلس تكون مختلفة. يقوم المجلس الدستوري باحتساب عدد الأصوات التي تم إصدارها بشكل غير صحيح أو تم إبطالها على مجموع الأراضي الوطنية. بعد ذلك يطرح المجلس الدستوري الأصوات المفترضة بأنها غير قانونية من الأصوات التي حصل عليها المرشح الفائز وإضافة تلك التي أُلغيت خطأً إلى الأصوات التي حصل عليها المرشح الذي حلّ في المركز الثاني.

إذا احتفظ المرشح الفائز بالأغلبية، يمضي المجلس الدستوري قدماً في إعلان النتائج. بالمقابل، إذا أدت التصحيحات الافتراضية إلى فقدانه تلك الأغلبية، فإنه يقوم بإلغاء الانتخابات أو عمليات الاستفتاء والنظر في دعوة الناخبين مجدداً.

أخيراً، فيما يتعلق بالانتخابات الرئاسية، فإن المجلس الدستوري هو قاضي قرارات اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي التي تحكم على البيانات المالية للمرشحين رفضاً أو قبولاً. ثمة قواعد صارمة تحكم التمويل، على سبيل المثال اشتراط وجود وكيل أو مفوض مالي، حدود أو سقف الإنفاق، وفرض حظر على التبرعات من الأشخاص الاعتباريين (المعنويين) غير "الأحزاب السياسية".

الانتخابات البرلمانية: "يحكم المجلس الدستوري، في حالة وجود مراجعة طعن، حول قانونية انتخاب النواب وأعضاء مجلس الشيوخ". لا يعهد النص إذاً إلى المجلس الدستوري، كما في الانتخابات الرئاسية والاستفتاءات، مهمة الرقابة العامة للتحقق من قانونية هذه الانتخابات. بل إن دوره هو أنه يقوم بمهمة قاضي الانتخاب التقليدي الذي لا يتدخل إلا إذا قُدمت أمامه مراجعة طعن بالانتخابات. تكمن أصالة تدخله في وجود إجراءات مبسطة لبعض المراجعات.

أ- **إجراءات مبسطة لبعض المراجعات:** "إن المجلس، بدون أي تحقيق متعارض بشكل مسبق، يمكنه رد مراجعة بقرار معلل، وأيضاً تلقى المصير نفسه المراجعات غير المقبولة أو التي لا تتضمن سوى شكاوى لا تؤثر بشكل واضح على نتيجة الانتخابات".

بما أن الحق في الطعن يكون مفتوحاً في شكل واسع (كل ناخب أو مرشح يمكنه الاعتراض على الانتخابات في غضون عشرة أيام)، تُقدم العديد من الطعون في حين أن فرص النجاح هي ضئيلة.

قاضي الانتخابات هو قاضٍ واقعي. انه لا يعاقب المخالفات التي ليس لها تأثير على نتائج الانتخابات. وهكذا، فإن فرقاً كبيراً في الأصوات يحد من خطر إلغاء النتائج. والمجلس الدستوري بتسطير أحكامه بسرعة، فإنه يظهر نيته أيضاً بتجنيب البرلمانيين المطعون في انتخابهم البقاء طويلا في الشك وعدم اليقين.

وهكذا، خلال الدورتين الأخيرتين، ردّ المجلس 510 طعون مقدمة ضد نتائج العمليات الانتخابية التي أجريت في 10 و17 حزيران 2007 لانتخاب نواب في الجمعية الوطنية. وحكم المجلس الدستوري على معظم هذه المراجعات الـ 510 بأنها مردودة:

- كان السبب في 31 بينها بأنها وردت متأخرة، لم تكن موجهة ضد انتخاب نائب أو لم تبدِ أي شكوى محددة.

- معظم المراجعات التي تمّ ردّها وكان عددها 461، تبيّن أنها تبرز بأن التوزيع الحالي للمقاعد النيابية بين الدوائر، كما ينص عليها قانون 1986/7/11، لا تستند إلى "قواعد ديمغرافية بصورة أساسية"، ما ينتهك مبدأ المساواة أمام الانتخابات. ذكّر المجلس الدستوري بأنه لا يعود له، عندما يعلن حكماً بصفته قاضي الانتخابات، تقييم مدى دستورية الأحكام

والنصوص التشريعية. ففي الواقع، أنه غير مختص لمراجعة دستورية القوانين إلا في إطار من الرقابة محدد حصراً وبشكل يكون محدداً بصورة مسبقة في المادة 61 من الدستور.

– فضلاً عن ذلك كان هناك 18 طلباً آخر لا تتضمن سوى شكاوى لم يكن لها أن تؤثر بشكل واضح على نتائج الانتخابات.

ب– إجراءات الخصومة لسائر المراجعات الأخرى: تخضع الطلبات الأخرى لإجراءات الخصومة، وفقاً لترتيبات خاصة. المقصود هو تقاضٍ موضوعي، وليس شخصيًا. تم تبسيط الإجراءات بالمقارنة مع الإجراءات المتبعة في حالات التهم الجنائية. يكون التقاضي بصورة أساسية مكتوباً. قد يكون شفهياً إذا رأى المجلس أن الشفوية يمكن أن تكون مفيدة في حل النزاع.

يوجد قانون خاص ينظم انتخابات مجلس الشيوخ، وذلك بسبب الطابع غير المباشر للاقتراع. قواعد التقاضي والخصومة هي نفسها في الانتخابات التشريعية، إلا أن التقاضي هو أقل من ذلك حجماً بكثير.

قد تأتي الشكاوى أو المراجعات من جانب المرشحين أو الناخبين. منذ 1958، بلغ متوسط عدد الطعون المقبولة والتي تؤدي إلى إلغاء نتائج الانتخابات حوالى 4 في الدورة التشريعية (هناك حالياً 577 دائرة انتخابية).

يمكن للمراجعات أن تأتي أيضاً من اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي.

في الواقع، لضمان شفافية الحياة السياسية، وضعت فرنسا، منذ أكثر من خمس وعشرين عاماً، آلية تشريعية أسست للرقابة والحد من نفقات الانتخابات. في الوقت نفسه تم تأسيس هذه اللجنة، وهي سلطة إدارية مستقلة مكلفة بالنظر في حسابات حملة المرشحين.

بعد شهرين من الانتخابات، يجب على المرشحين في الانتخابات التشريعية إيداع حساباتهم لدى اللجنة. عندما لا يقدم الحساب ضمن المهلة المحددة، وفي حالة رفض الحساب أو تجاوز السقف المحدد للإنفاق، تُحيل اللجنة الحالات المخالفة إلى المجلس الدستوري. هذا الأخير غير ملتزم أو مُقيّد بقرار اللجنة، بل يُقرر بحرية بعد اتباع إجراءات الخصومة مع المرشح المنتخب أو الخاسر. إذا أكد على قرار اللجنة، يعلن أن المرشح غير مؤهل للانتخاب لمدة سنة واحدة،

وإذا كان هذا المرشح قد تمّ انتخابه نائباً، يعلن المجلس اعتباره مستقيلاً حكماً. في أعقاب الانتخابات البرلمانية لعام 2002، كان هناك 563 مرشحاً غير مؤهّل للانتخاب بينهم اثنان من النواب المنتخبين.

المجال الذي انعكست عليه التشريعات المتعلقة بالتمويل السياسي في العديد من دول العالم وكانت لها تأثيرات كبيرة هو المجال الانتخابي، وتحديداً الحملات الانتخابية. في الواقع، خلال هذه الحملات، كان اللاعبون السياسيون يستفيدون من حرية أكبر ليس فقط في تحصيل المال بل أيضاً في انفاقه. في غياب أي تشريع أو تنظيم، كل الوسائل تصبح مسوغة من أجل الفوز في الانتخابات ولا يكون هناك أي رقابة على أصل المداخيل ولا على وجهة الانفاق. وتاليًا، فإن هكذا نظام يؤدي إلى لامساواة أكبر بين المرشحين، إذ إن الأكثر ثراء يكون ربحه شبه مؤكّدً في الانتخابات. بعض إجراءات المنع التي كانت موجودة في فرنسا قبل إيجاد التشريعات الحديثة نسبياً كان هدفها فقط خفض كلفة الانتخابات.

تُشكّل المراحل الانتخابية الفرصة الأكثر أهمية في حياة دولة ديمقراطية. يعني أن يقوم المواطنون بالانخراط في نقاش حول القضايا العامة، سواء أكان الموضوع متعلقاً بانتخاب نواب قادرين على اقتراح حلول للمشكلات وتمثيل الأمة. ان زيادة وتيرة العودة إلى الشعب لاستشارته من خلال الانتخابات تجعل من التشريعات المالية المتعلقة بالحملات الانتخابية أكثر من ضرورة، سواء جاءت لتنظيم التمويل والانفاق في الانتخابات الرئاسية، أو النيابية، أو البلدية والاختيارية...

من هنا نجد كل الفائدة في تنظيم المال الانتخابي خلال الحملات الانتخابية. في فرنسا كما في إيطاليا، فإن التشريعات المتعلقة بتمويل الحملات الانتخابية تتصل بالمداخيل، التي هي غالباً محددة السقف وأحياناً ممنوعة، وبحدود الانفاق الانتخابي.

يفرض القانون شفافية تامة على مصادر الحملة الانتخابية. في فرنسا، ثمة سقف وإجراءات مانعة بحسب مصادر الموارد المالية. أما في إيطاليا، فإن القانون ينص على التمويل الانتخابي لـ "مرشح وحيد" من دون أن يعيد النظر في التمويل التقليدي للأحزاب السياسية.

المنع النسبي للمداخيل الانتخابية في فرنسا: اعتماد سقف أقصى للانفاق: اعتمدت فرنسا سقفاً أقصى للنفقات يمنع على المرشحين خرقه. السقف الأقصى للانفاق الانتخابي هو

مبدأ يُطبّق على جميع أنواع الانتخابات في فرنسا. هذا السقف هو محدد في قانون الانتخاب. يتضمن السقف القانوني ليس فقط النفقات التي يقوم بها المفوض، ولكن أيضاً النفقات التي تسددها الأحزاب السياسية مباشرة ومختلف أنواع المساعدات التي بسبب طبيعتها استفاد منها المرشح.

الانتخابات الرئاسية: سقف النفقات محدد بـ 18،276،000 يورو في الدورة الأولى وبـ 24،401،000 يورو في الدورة الثانية.

الانتخابات التشريعية: السقف محدد بـ 38000 يورو لكل مرشح، ويُضاف إليه مبلغ 15،0 يورو لكل نسمة في الدائرة، ومعدل ضارب (coefficient) يتم تيويمه كل ثلاث سنوات. حدد المرسوم رقم 2005-1114 بتاريخ 2005/8/31 المعدل الضارب بـ 1،18.

الانتخابات الإقليمية والمناطقية والبلدية: يحدد السقف بالنسبة إلى عدد السكان في الدائرة الانتخابية. جرى اعتماد أعداد وفقاً لشطور تحددها المادة L 52-11 من قانون الانتخاب. يصار إلى ضرب السقف الموضوع بمعدل ضارب coefficient يتم تيويمه كل ثلاث سنوات. حدد المرسوم رقم 2005-1114 بتاريخ 2005/8/31 المعدل الضارب بـ 1،18.

في انتخابات أعضاء المجالس البلدية، يتم تحديد سقف أول للدورة الأولى من الانتخابات، وسقف ثانٍ فقط للوائح الباقية في الدورة الثانية. هذان السقفان لا يجوز تكديسهما: يتعيّن على اللائحة المتبقية في التنافس إلى الدورة الثانية أن تجمع النفقات التي دفعتها في الدورة الأولى وتلك التي أنفقتها في الدورة الثانية. المبلغ المحتسب بهذه الطريقة لا يجوز أن يخترق السقف الموضوع للدورة الثانية. تُطبق تدابير خاصة في البلدات التي يقل عدد سكانها عن 9000 نسمة.

السقف= (عدد المواطنين) × (السقف لكل مواطن) × 1،18

– عدد السكان المعتمد هو العدد الأخير الصادر لسكان البلدية المصدّق قبل الانتخابات (2151-3 du CGCT Code général des collectivités territoriales).

– يوازي الرقم 18،1 تيويم السقف، المحدد بالمرسوم بحسب مؤشر كلفة المعيشة (de (l'INSEE Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques وهو المرسوم رقم 140-2007 بتاريخ 2007/2/1).

– إن السقف لكل مواطن محدد بحسب سكان البلدة (السقف الصالح للوائح المتنافسة في الدورة الأولى/ اللوائح المتنافسة في الدورة الثانية:

الجدول 1 – تيويم الانفاق في فرنسا حسب المرسوم رقم 2007/140 تاريخ 2007/2/1

عدد سكان الدائرة الانتخابية بالشطور	انتخاب أعضاء المجالس البلدية ـــــــــــــ اللوائح المتنافسة في الدورة 1	انتخاب أعضاء المجالس البلدية ـــــــــــــ اللوائح المتنافسة في الدورة 2	انتخاب المستشارين العموميين	انتخاب المستشارين الإقليميين
لا يتجاوز 15000 نسمة	22،1	68،1	64،0	53،0
من 15001 لغاية 30000 نسمة	07،1	52،1	53،0	53،0
من 30001 لغاية 60000 نسمة	91،0	22،1	43،0	53،0
من 60001 لغاية 100000 نسمة	84،0	14،1	30،0	53،0
من 100001 لغاية 150000 نسمة	76،0	07،1	–	38،0

من 150001 لغاية 250000 نسمة	69،0	84،0	–	30،0
أكثر من 250000 نسمة	53،0	76،0	–	23،0

مثلاً: الانتخابات البلدية في دورتها الأولى لبلدة مؤلفة من 44859 مواطن (آخر إحصاء أجرته INSEE):

– **تحديد السقف:**

لغاية 15000 مواطن: 22،1 يورو × 15000= 18300 يورو.

من 15001 لغاية 30000 مواطن: 07،1 يورو × 15000= 16050 يورو.

من 30000 لغاية 44859 مواطن: 91،0 يورو × 14859= 13522 يورو.

المجموع التحتي للمبالغ الثلاثة أعلاه: 47872 يورو.

تطبيق المعدل الضارب: 47872 يورو × 13،1= 54095.

الانتخابات الأوروبية: يُحدد السقف بـ 000،150،1 يورو لكل لائحة من لوائح المرشحين (القانون رقم 370-2003 تاريخ 2009/4/1.

تنظيم المداخيل: تعتمد فرنسا على تنظيم دقيق للمداخيل يحدد بشكل تفصيلي شروط التبرعات وكيفية تسديد النفقات.

أ- تبرعات الأشخاص الخاصين (المواطنين العاديين):

1. استثناء الأشخاص المعنويين: إن الأشخاص المعنويين، باستثناء الأحزاب والتكتلات السياسية، لا يمكنهم المشاركة في تمويل أحد المرشحين، لا من خلال منحه تبرعات تحت أي شكل كان، أو من خلال إعطائه منافع، خدمات، أو فوائد أخرى سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة بأسعار أقل من الأسعار الرائجة. يحظر على أي مرشح تلقي، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولأي مصاريف كانت، مساهمات أو مساعدات مادية من دولة أجنبية أو من شخص معنوي يتمتع بصفة قانونية أجنبية.

2. إمكانية محدودة ومنظمة للأشخاص الطبيعيين:

- محدودية شاملة للمتبرّع: إن التبرعات الممنوحة من الأشخاص الطبيعيين لا يمكن أن تتجاوز مبلغ 4600 يورو.

- وسيلة الدفع: كل تبرّع يزيد على مبلغ 150 يورو يجب أن يُدفع بموجب شك، أو تحويل، أو سحب آلي، أو بطاقة مصرفية.

إن المبالغ الإجمالية للتبرعات النقدية الممنوحة للمرشح يجب ألا تتجاوز نسبة 20% من قيمة النفقات المسموحة، عندما يكون هذا المبلغ مساوياً أو يفوق 15 ألف يورو تطبيقاً للمادة L. 52-11.

ب- تسديد الدولة للنفقات

1. شروط التسديد: يقتضي من المرشحين أن يكونوا قد أودعوا حسابهم، على أبعد تقدير قبل 18 ساعة من يوم الجمعة الثامن اللاحق لدورة الاقتراع، لدى اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي. ويجب أن يكون الحساب قد صُدِّق وحظي بموافقة اللجنة.

فضلاً عن ذلك يتعين على المرشحين أن يودعوا تصريحاً حول ذمتهم المالية إذا كانوا ملزمين بهذا الموجب.

في الانتخابات البلدية والإقليمية، هذا التسديد غير مسموح به سوى في الدوائر التي يتجاوز عدد سكانها 9000 نسمة.

يترتب تسديد نفقات الانتخابات للمرشحين وللمرشحين رؤساء اللوائح الذين حصلوا على 5 في المئة من أصوات المقترعين في الدورة الأولى للانتخابات (3 في المئة في الانتخابات الأوروبية والإقليمية الخاصة بمقاطعة بولينيزيا الفرنسية Polynésie française). في الانتخابات الرئاسية، يحظى المرشحون الذين حصلوا على أقل من 5 في المئة على تسديد لمبالغ تكون قيمتها أقل.

2. المبالغ الخاضعة للتسديد:

أ- *الانتخابات الرئاسية*: المرشحون الذين حصلوا أكثر من 5 في المئة من أصوات المقترعين يتقاضون مبلغاً يعادل نصف قيمة سقف النفقات.

المرشحون الذين حصلوا على أقل من 5 في المئة من أصوات المقترعين يتقاضون مبلغاً يساوي 1/20 من سقف النفقات.

لا يمكن في أي حالة من الحالات أن يتجاوز ما يتقاضاه المرشح المبلغ الاجمالي للنفقات الانتخابية المثبت في اللجنة، بعد حسم النفقات الانتخابية غير القابلة للتسديد، إن كانت موجودة في اللوائح المقدمة.

تُعطى سلفة مسبقة لكل مرشح بقيمة 153،000 يورو.

ب- *الانتخابات الأخرى:* بصورة عامة، فإن المبلغ الأقصى الملحوظ بموجب القانون يعادل نصف قيمة سقف الانفاق الانتخابي المُطبّق على المرشحين الذين نالوا على الأقل 5 في المئة من أصوات المقترعين (3 في المئة للانتخابات الأوروبية والإقليمية في بولينيزيا الفرنسية).

في الانتخابات البلدية، هناك سقف خاص يُطبّق على اللوائح المتنافسة في الدورة الثانية.

3
من يراقب تطبيق أحكام قانون الانتخابات التشريعية في فرنسا؟

أ- **وسيلة الرقابة:** بهدف تأمين الشفافية المالية، يجب على المرشح أن يُقدم تصريحاً يعيّن فيه مفوضاً يفتح له حساباً مصرفياً وحيداً. يُكلّف هذا المفوض، في أثناء مدة تمويل الحملة الانتخابية بتحصيل كل الأموال الضرورية للحملة. ويقع عليه موجب دفع كل نفقات الحملة، ما عدا تلك التي تتولاها الأحزاب السياسية على عاتقها مباشرة أو تلك التي بسبب طبيعتها تقوم بمآزرتها.

يُشترط على المرشح أن يعيد عرض نفقات الحملة ومصادر التمويل لحساب الحملة. يجب أن يمر هذا الحساب بصورة مسبقة على خبير محاسبة يتولى مراجعته والتأشير عليه بالموافقة. إن قبوله القيام بهذه المهمة التي اسندها إليه المرشح يتم بموجب كتاب مهمة يوقع عليه الطرفان.

تُشكّل تأشيرة خبير المحاسبة وموافقته على حساب الحملة معاملة جوهرية لا غنى عنها كلما ظهر الحساب متضمناً النفقات المالية ومصادر التمويل، بمعزل عن عدد الأصوات التي حصل عليها كل مرشح وأياً تكن نسبة هذه الأصوات. وفقاً لذلك، فإن كل حساب لا يقترن بالتأشيرة، حتى لو كان يتضمن نفقات الحملة ومصادر التمويل، هو عرضة للرفض من جانب اللجنة. لا تُقبل أية تسوية بعد تاريخ إيداع حساب الحملة.

يشتمل حساب الحملة على المستندات والخطوات الإجرائية التالية:

– ظرفان: ظرف أول مخصص لاحتواء حساب الحملة وكل المستندات التي تبرر الانفاق، بينما يُخصص الظرف الثاني لاحتواء المستندات المتعلقة بمصادر التمويل والمستندات التي لها طابع الإعلان أو التصريح؛

– حساب الحملة وملاحقه الخمسة: لائحة المانحين (ملحق 1)، المساهمات النهائية للتشكيلات السياسية في تمويل الحملة الانتخابية (ملحق 2)، عناصر حساب المساهمة الشخصية (ملحق 3)، القائمة العينية للدعم المقدم من المرشحين، التشكيلات السياسية،

الأشخاص الثالثين (ملحق 4)، إفادة تصديق المفوض على الحساب والتي لا تُعرض فيها النفقات أو التمويل (ملحق 5)؛

– إشعار بالتعليمات العملية لإيفاء حساب الحملة؛

– حزمة إيصالات التبرعات المسلّمة من المفوض المالي.

ب– **أجهزة الرقابة:** المقصود بأجهزة الرقابة أولاً اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويل السياسي (CNCCFP) وعند الاقتضاء الرقابة القضائية. يُستخلص بأن المجلس الدستوري في فرنسا غير متروك بمفرده في مهماته الرقابية على الانفاق الانتخابي، بل هناك أجهزة تتولى مهمة التدقيق قبل وصول الحسابات إليه. تبدأ الرقابة لدى جهاز إداري مستقل هو اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويل السياسي.

أ– اللجنة الوطنية لحسابات الحملات والتمويل السياسي: أُنشأت اللجنة بموجب القانون رقم 55–90 بتاريخ 1990/1/15 المتعلق بالحدّ من الانفاق الانتخابي وشفافية تمويل الأنشطة السياسية. وضعت اللجنة قيد العمل في 1990/6/19. وفقاً للمرسوم رقم 1165–2003 تاريخ 2003/12/8 الذي قضى بتبسيط الإجراءات الإدارية في الشأن الانتخابي، تعتبر اللجنة بأنها سلطة مستقلة.

1. تشكيل اللجنة: الأعضاء التسعة للجنة، من كبار القضاة، يتم تعيينهم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد بمرسوم صادر عن رئيس الحكومة. ثلاثة أعضاء يتم تعيينهم بناءً على اقتراح نائب رئيس مجلس شورى الدولة، وثلاثة بناءً على اقتراح الرئيس الأول لمحكمة التمييز، وأخيراً ثلاثة بناءً على اقتراح الرئيس الأول لديوان المحاسبة. الأعضاء المعيّنون ينتخبون رئيساً للجنة الذي يقوم بدوره بتعيين نائبٍ له. ولا يجوز وضع انهاء التفويض الممنوح للأعضاء (بإستثناء حالات الاستقالة أو الوفاة).

2. قرارات اللجنة:

● التصديق البسيط على الحسابات: يُقصد به القرار البسيط أو السهل القاضي بقبول حساب الحملة.

- التصديق الضمني: التصديق الضمني لحساب الحملة يمكن أن ينجم بصورة إستثنائية عن عدم تفحص أو درس اللجنة للحساب ضمن المهلة القانونية.
- التصديق بعد اصلاح الحساب: المقصود بالاصلاح تغيير عناصر كان صرّح عنها المرشح في الحساب من أجل ملاءمته مع أحكام قانون الانتخاب.

أما الأسباب الرئيسية لاصلاح الحساب فتتمثل خصوصًا بـ:

– نفقات الحملة الرسمية التي تمّ إدخالها في حساب الحملة.

– النفقات التي ليس لها طابع النفقات الانتخابية.

– نفقات النقل والصيانة خارج الدائرة الانتخابية أو لا تكون ذات طابع انتخابي.

– فوائد القروض أو الديون غير المدفوعة بتاريخ إيداع الحساب.

– الأخذ في الاعتبار قيمة المادة لا قيمة استعمالها.

– النفقات المتعلقة بحملة من أجل انتخابات أخرى.

– مساهمة المرشح أو القائم مقامه المصرّح عنها خطأً كتبرّع.

- الرفض:

يأتي رفض الحساب كعقوبة على انتهاك معاملة جوهرية أو على عمل غير قانوني له بصورة خاصة طابعاً جسيماً. في هذه الحالة، ترفع اللجنة القضية إلى قاضي الانتخاب.

أما الأسباب الرفض فتتمثل خصوصًا بـ:

– غياب خبير محاسبة.

– قيام المرشح بدفع نفقات خارج المفوض (النفقات التي يدفعها المرشح بعد تعيين مفوضه المالي وما يدفعه هذا الأخير لحساب الأول تعتبر كنفقات مدفوعة مباشرة من المرشح).

– غياب وثائق أو مستندات تبريرية أو غير كافية لاثبات الانفاق ولا تجيز للجنة بالتصديق على الحساب.

– وجود عجز بتاريخ إيداع الحساب.

– تبرعات الأشخاص المعنويين، بمن فيهم أقسام الأحزاب أو مساهمات الأحزاب غير الخاضعة لقانون 1988/3/11.

– النفقات ذات المغزى التي سقطت أو أُسقطت من الحساب أو أُهمل ادراجها: الحساب المُخادع.

– النفقات ذات المغزى غير المسددة بتاريخ إيداع الحساب.

– تبرعات الأشخاص الطبيعيين التي تزيد عن 4600 يورو.

– التبرعات المقبوضة التي لم تمر في الحساب المصرفي للمفوض.
– خرق سقف الانفاق.
– وجود مخالفات.

ب– *القضاء:* بحسب طبيعة القرار الذي تتخذه اللجنة، نجد أننا أمام نوعين من المنازعات الممكنة.

إذا رفضت اللجنة حساب الحملة، أو تأكدت من عدم إيداعه أو إيداعه خارج المهلة، يقع عليها موجب إبلاغ **قاضي الانتخابات** وإحالة القضية إليه.

إذا اعترض المرشح على المبلغ المدفوع له من الدولة الذي قررته اللجنة، يمكنه مراجعة مجلس شورى الدولة، **قاضي الحساب**. يمكن للمرشح بصورة مسبقة الاعتراض على قرار اللجنة بتقديمه مراجعة استرحامية أمامها.

من هو قاضي الانتخاب المختص؟ في الانتخابات البلدية والإقليمية، قاضي الانتخاب هو المحكمة الإدارية التي جرت الانتخابات ضمن دائرة اختصاصه. قاضي الاستئناف هو مجلس شورى الدولة.

في الانتخابات المناطقية والأوروبية، قاضي الانتخاب هو مجلس شورى الدولة، المختص في الدرجة الأولى وفي الأخيرة.

في الانتخابات الرئاسية، التشريعية، والمشيخية (sénatoriales)، قاضي الانتخاب هو المجلس الدستوري، المختص في الأول والأخير.

ما هي صلاحيات القاضي؟ إن إحالة اللجنة القضية إلى قاضي الانتخاب ترمي من خلاله بأن يُفتش قاضي الانتخاب إن كان هناك من مجال لإعلان عدم أهلية المرشح للانتخاب. إذا رأى قاضي الانتخاب أن اللجنة لم تتصرف بحق، في هذه الحالة، يجب على المرشح إبلاغ اللجنة كي تقرر المبلغ الذي تدفعه إلى المرشح من نفقاته في الحملة، ربما بعد إدخال إصلاحات عليه. إذا كان لدى المرشح اعتراض على المبلغ الذي قررته اللجنة، يمكنه رفع القضية إلى مجلس شورى الدولة، قاضي الحساب.

قاضي الحساب: عندما يعترض أحد المرشحين على المبلغ الشامل الذي تدفعه له اللجنة، يمكنه تقديم مراجعة طعناً بقرار اللجنة أمام مجلس شورى الدولة، وهو القضاء المختص للحكم على القرارات التي تتخذها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بصلاحية وطنية (المادة 4 1–1– R 311 من قانون القضاء الإداري). يفصل مجلس الشورى بوصفه قاضي الحساب.

أن قاضي الحساب بإمكانه أن يُعدّل المبلغ الذي قررت اللجنة دفعه للمرشح. ويقرر القيمة الشاملة للمبلغ الجديد الذي يتعيّن دفعه للمرشح.

ج– عقوبات الرقابة

عقوبات انتخابية: عدم أهلية الانتخاب:

تُحدد المادة 3-118 L دور قاضي الانتخاب: "يمكنه أن يُعلن عدم أهلية انتخاب المرشح الذي يثبت حسابه، عند الاقتضاء، بعد إدخال الاصلاح إليه، أنه تجاوز سقف الانفاق الانتخابي".

"في جميع الحالات الأخرى، لا يمكنه إعلان عدم أهلية المرشح للانتخاب الذي تثبت حسن نيته، أو رفع حالة عدم الأهلية عن المرشح".

إذا صدر حكم بعدم أهلية مرشح منتخب يُلغى انتخابه، أو إذا لم يكن انتخابه موضع طعن يُعلن القاضي اعتباره مستقيلاً حكماً.

هذه الأحكام جاء بها القانون التفسيري رقم 300–96 الصادر في 1996/4/10 الذي حمل إضافة أدخلت إمكانية للقاضي بالتثبّت من حسن نية المرشح لاستبعاد العقوبة الانتخابية. إن الإعلان الاختياري للعقوبة الانتخابية لا تنسحب على الانتخابات التشريعية في حالة النصوص الراهنة (المادتان 128 LO و1-136 LO من قانون الانتخاب).

عدم أهلية المرشح للانتخاب لا يمكن إعلان هذه العقوبة في حالة الانتخابات الرئاسية. فقط يمكن فرض عقوبة عدم دفع النفقات.

عقوبات مالية: إذا استبعد قاضي الانتخاب أحياناً عقوبة عدم أهلية المرشح للانتخاب بسبب حسن نية هذا المرشح، لكنه يمكنه تأكيد حقه في رفض الحساب، الأمر الذي يؤدي واقعياً إلى تطبيق العقوبات المالية:

1. عدم الدفع الشامل للنفقات: بحسب منطوق المادة L. 52-11-1، الدفع الشامل للمال لا يتم تحويله إلى حساب المرشحين الذين لم يودعوا حساباتهم في الموعد المحدد أو الذين اخترقوا سقف الانفاق أو تم رفض حساب حملتهم.

2. تغريم المرشح بدفع قيمة خرق سقف الانفاق: إذا تأكد لقاضي الانتخاب بصورة نهائية وجود خرق لسقف الانفاق المسموح به قانوناً، يُلزم المرشح بأن يدفع إلى الخزينة العامة، مبلغاً يساوي قيمة الخرق الحاصل (المادة L. 52-15 الفقرة الأخيرة.

عقوبات جزائية: تفرض المادة L. 113-1 من قانون الانتخاب عقوبة الغرامة بمبلغٍ قدره 3750 يورو و/أو الحبس لمدة سنة، على كل مرشح يكون قد ارتكب المخالفات التالية:

– جمع أموالاً بدون المرور بواسطة المفوض المالي (المادة L. 52-4)؛
– قَبِلَ أموالاً في صورةٍ مخالفة لأحكام المادة L. 52-8؛
– تجاهل معاملات تأسيس حساب الحملة (المادتان L. 52-12 و L. 52-13)؛
– يظهر في حساب حملته أو ملاحقه عن وجود عناصر خفض قيمة النفقات وبمعرفته؛
– استفاد بناءً لطلبه أو بموافقته القصدية من ملصقات أو دعاية تجارية متجاهلاً بذلك نص المادتين L. 51 و L.51-1.

تفرض المادة L. 106 من قانون الانتخاب عقوبة الحبس لمدة سنتين فضلاً عن غرامة مالية بقيمة 15000 يورو على كل مرشح حصل بخاصةً أو حاول الحصول على أصوات ناخبين "بواسطة العطاءات أو تقديمات مالية أو ذات طبيعة مالية". يمكن إحالة القضية إلى النيابة العامة، إما بواسطة أشخاص ثالثين أو بواسطة اللجنة.

4
الاجتهادات الدستورية في فرنسا

الرقابة على نتائج الانتخابات والطعون الانتخابية: من أجل أن يمارس الشعب سيادته، لا يكفي تنظيم انتخابات تعددية. يقتضي أيضاً أن تكون هناك هيئات قضائية مستقلة، وليس مجالس سياسية، تتولى الرقابة على العملية الانتخابية. في فرنسا، يعود للمجلس الدستوري فيما يخص الانتخابات النيابية، ولمجلس الدولة فيما يخص الانتخابات البلدية والاختيارية، التحقق من أن إرادة الجسم الناخب هي نفسها التي خرجت من صناديق الاقتراع بدون أي تحريف لهذه الإرادة. يتمتع القضاة الدستوريون والإداريون المعنيون بالانتخابات بمجموعة تقنيات للقيام بهذا الدور المنوط بهم. صلاحياتهم في هذا المجال يمكن أن تتوسع أو تضيق وفقاً لقدرتهم على تصويب إرادة الجسم الناخب: في الحالة الأولى يمكنهم تصحيح النتائج، أما في الحالة الثانية فيتم الاكتفاء بإلغاء الانتخابات إذا تبيّن لهم أن سلامة العلمية الانتخابية قد تمّ افسادها[3].

تأثير توزيع بيان أو منشور دعائي متأخر (في أثناء فترة الصمت الإعلامي) في ظل فارق ضئيل من الأصوات بين متنافسين: بالرغم من فارق ضئيل في الأصوات بين المرشحين، فإن البيانات التي لا تتضمن عناصر دعائية جديدة، والتي يكون للمرشحين الذين تستهدفهم إمكانية الرد، وحيث توزيع هذه البيانات يبقى محصوراً أو أن محتواها لا يتخطى حدود الجدل الانتخابي، فإنها لا تؤثر في سلامة الاقتراع[4].

مصاريف حملة أنفقها مرشح بمبالغ قليلة، ضعيفة أو لا تُذكر: ليس للمرشح الحق بأن يُسدد من دون المرور عبر الوسيط أي مفوضه المالي النفقات التي لا تكون

---

3. *Regards sur l'actualité*, no 329, mars 2007, 65-76.
4. AJDA, 2006, 28, 1564-1567.

مبالغها قليلة لا بالنسبة إلى مجموع النفقات الانتخابية أو بالنسبة إلى سقف النفقات المسموحة[5].

تمويل الحملات الانتخابية والطابع المتوازن أو العادل للتمثيل السياسي: مجموعة الأدوات التشريعية الموضوعة قيد التطبيق منذ 1988 تضمن مساواةً حقوقية حقيقية بين المرشحين في موضوع تمويل الحملات الانتخابية. فمن جهة، كل المرشحين يخضعون لموجبات المحاسبة نفسها (موجبات فتح حساب شامل للحملة، شفّاف ومتوازن، موجب وضع هذا الحساب في إطار مجموع مكوناته كاملةً وضمن مهلة زمنية ملزمة، موجب تصديق الحساب من خبير محاسبة)، ويخضعون للموجبات المالية نفسها (موجب تعيين مفوض مالي، موجبات تتعلق بجمع التبرعات، موجب عدم خرق سقف الانفاق الانتخابي). ومن جهة أخرى، يخضع المرشحون للعقوبات نفسها: عقوبات محاسبية (رفض الحساب)، عقوبات مالية (خسارة الحق في إمكانية استعادة الضمانة المالية وبعض النفقات الانتخابية الأخرى، موجب دفع المبلغ الزائد عن سقف النفقات الانتخابية إلى الخزينة العامة)، عقوبات انتخابية (إعلان بعدم أهلية انتخاب المرشح بصورة مؤقتة لمدة سنة واستحالة أن يكون مرشحاً، خسارة الوكالة الانتخابية التي حازها المرشح، إعلان فوز المرشح التالي على اللائحة) ويمكن أن تصل العقوبات حتى إلى حد فرض عقوبات جزائية.

لكن توجد لامساواة كبيرة بين المرشحين في موضوع تمويل الحملات الانتخابية. من جهة أخرى، توجد حلقات (مجالات) من اللامساواة الحقوقية. ففي الواقع، ما زالت هناك جزر من اللامساواة الحقوقية موجودة في التعامل الإداري مع أوضاع المرشحين من جانب "اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، في المعالجة القضائية للحسابات وفي التشريع. من جهة أخرى، يُسجل وجود لامساواة مالية شديدة بين المرشحين في الانتخابات، الأمر الذي يفرض وضع "قانونين انتخابيين ماليين". فمن ناحية أولى، هناك المرشحون الأقل قدرة أو الأقل

[5]. A propos de l'arrêt CE du 17 juin 2005, Denoual, *AJDA*, no 3, 2006, 130-136.

ثراءً لا ينتخبون بتاتاً. ومن ناحية ثانية، المرشحون الأكثر مالاً هم غالباً الذين يُنتخبون أو هم الأكثر حظوظاً للفوز في الانتخابات[6].

إعلان عدم أهلية انتخاب المرشح مؤقتاً بسبب خرق سقف نفقات الحملة: بعد تقدير وادخال المنافع الممنوحة من إحدى الجماعات العامة في حساب حملة المرشح المنتخب، ومن ثمّ التأكد بأن مبالغ النفقات الانتخابية تتجاوز بشكل ملموس السقف المسموح، يعلن القاضي عدم أهلية انتخاب مؤقت لصاحب العلاقة المهتم بنيل مركز في المجلس العام، ويُلغي انتخابه. كما أن انعدام الحياد لدى أعضاء مكتب الاقتراع وتنظيم قاعة التصويت يمكن أن يؤدي إلى إلغاء الانتخاب[7].

الدعاوى أو المراجعات المتعلقة بالتمويل الانتخابي في الانتخابات التشريعية: إن انتخاب نائب أو عدد من النواب في البرلمان يمكن أن يُشكل موضوع نزاع أمام المجلس الدستوري في فرنسا الذي، مع مراعاة تطبيق أحكام المادة LO 136-1 من القانون الانتخابي من جانب اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، لا يمكنه البت إلا بوجود طلب مراجعة صادر فقط عن الأشخاص المُشار إليهم في المادة 33، البند 2، من المرسوم الصادر في 7 تشرين الثاني 1958 المتعلق بالقانون العضوي حول المجلس الدستوري.

للمرة الأولى، وبصورة شاملة، بمناسبة إجراء الانتخابات التشريعية في 21 و28 آذار 1993، قرر المجلس الدستوري تطبيق قواعد تمويل الانتخابات للجمعية العامة المتأتية بصورة رئيسية من القانون رقم 55–90 الصادر في 15 كانون الثاني 1990، الأمر الذي أدى إلى تغيير ملموس في المقاربة التقليدية للمنازعات الانتخابية. ففي الواقع، وبهذا الصدد تطبيقاً للمادة LO 128 من القانون الانتخابي، فإن صلاحيات القاضي هي محصورة في نصوص خاصة:

---

[6]. Financement des campagnes électorales et caractère équitable de la représentation », *ap*. Thierry Debard et François Robbe (dir.), *Le caractère équitable de la représentation politique*, Paris, L'Harmattan, 2005, 83-141.
[7]. AJDA., no 1, 2005, 45-48.

مخالفة التنظيم المتعلّق بحسابات الحملة الذي يتثبّت منه القاضي يفتح المجال لإعلان عدم أهلية انتخاب المرشّح، وعندما يتعلّق الأمر بنائب منتخب يقود ذلك إلى إعلان بطلان نيابته.

لم يكن الأمر مماثلاً في ظل القانون رقم 226–88 الصادر في 11 آذار 1988 الذي كان أدخل مبدأ سقف الانفاق دون أن يفرض عقوبة على تجاوز هذا السقف بإعلان عدم أهلية الانتخاب. بل كانت هذه العقوبة، في المقابل، تُطبّق بصورة تلقائية في حال عدم إيداع حساب الحملة، ضمن المهلة ووفقاً للشروط الواردة في هذا القانون. المادة القديمة LO 179-1 من القانون الانتخابي في نسختها المنبثقة عن القانون العضوي الصادر في 11 آذار 1988 كانت تنص على الإيداع الإلزامي لحساب الحملة المصدّق، في مهلة 30 يوماً من تاريخ الانتخابات. القانون رقم 55-90 الصادر في 15 كانون الثاني 1990 والقانون العضوي رقم 383-90 في 10 أيار 1990، عدّلا جوهرياً هذا النظام. ومع الحفاظ على موجب إيداع حساب الحملة، قام هذان القانونان بتوسيع صلاحيات قاضي الانتخاب بعامة والمجلس الدستوري بخاصة، من خلال النص على أن عدم أهلية الانتخاب يجب، بمعزل عن أي فرضية، أن يعلنه المجلس أو بالأحرى أن يتحقق منه، حسبما نصت المادة LO 136-1 من القانون. هذه العقوبة السياسية، التي أرادها صراحةً مشترع عام 1990، هي أشدّ قسوة، عندما تتعلق بأحد النواب المنتخبين، أكثر من عقوبة إلغاء الانتخاب. يُضاف إلى ذلك، هذه المادة تُطبّق أيضاً على المرشحين غير المنتخبين. هذه الفروقات الأساسية التي حافظ عليها قانون 65-95 في 19 كانون الثاني 1995، تترافق مع تغييرات مهمّة في الإجراءات.

يمكن مراجعة المجلس الدستوري وفق طرقٍ ثلاث مختلفة عن مسألة حساب حملة المرشّح. أولاً يمكن مراجعته بواسطة اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، وهي سلطة إدارية مستقلة مُكلّفة التدقيق في كل الحسابات، متى اكتشفت مخالفة، ورفع قضية الحساب الذي لم يقترن بتصديقها إلى قاضي الانتخاب أو الحساب الذي يظهر خرقاً لسقف النفقات الانتخابية. موقف اللجنة لا يُقيّد القاضي. عندما ترفع اللجنة القضية إلى قاضي الانتخاب، فهذه الاحالة لا تهدف إلى التصديق على قرار اللجنة، بل إعلان عدم أهلية الانتخاب[8]. يجب على المجلس أن يجيب على كل بيّنة تتضمنها مراجعة تتوافر فيها شروط

[8]. CE du 6 déc. 2006, *CCFP*, req. no 294513, *AJDA* 2007, 262, note B. Maligner.

القبول وتتعلق بحسابات الحملة لأحد النواب المنتخبين. أخيراً، فإن المادة LO 186-1 تجيز للمجلس الدستوري باحتجاز حساب، دون أن يكون هناك وضع يد مسبق للجنة. هذا التدبير يعطيه صلاحية، عندما تُقدّم إليه مراجعة أو شكوى طعن في الانتخابات، بأن يتحقق من حساب الحملة لكل من المرشحين في الدائرة الانتحابية التي تلقى فيها المراجعة. وبالتالي، فإن طلب المرشّح المنتخب من أجل أن يصار إلى رفض حساب الحملة لمقدم الالتماس، الذي هو نفسه مرشّح، وإعلان عدم اهلية انتخابه، هو طلب يحظى بشروط القبول[9]. لكن المجلس الدستوري وضع حدوداً مهمّة لتطبيق هذه المادة: ففي قراره الرقم DC 273-90 الصادر في 4 أيار 1990[10]، قضى بأنه لا يمكنه تطبيق إجراء احتجاز حساب الحملة بصورة "عفوية" إلا إذا كانت العمليات الانتخابية في إحدى الدوائر جرى الطعن فيها بصورة قانونية أمامه. إن انطلاق رقابة المجلس، دون تدخل مسبق من اللجنة الوطنية لحسابات الحملة والتمويل السياسي، هو إذاً خاضع لوجود التماس مسبق يحظى بشروط القبول. إنطلاقاً من هذا الواقع، استبعد المجلس إمكان أن يقوم مقدم الالتماس بطلب الطعن في حسابات حملة مرشح خاسر، فيما لو أنه لم يتلقَّ احالة من اللجنة بهذه الحالة[11]. هذا الحل تمّ تأكيده حتى عندما يكون الالتماس يتعلق في آن بنتائج الانتخابات، وعلى دعم هذه النتائج، أو على رفض حساب لمرشح خاسر[12]. في المقابل، وافق المجلس على أنه يمكنه إعلان العقوبة على المنتخب أو منافسه، حتى في حال عدم احالة اللجنة حساب الحملة عليه، إذا ما قُدم أمامه التماس يحظى بشروط القبول للطعن في تمويل الحملة (أنظر لاحقاً، فقرة رقم 257).

في قراره رقم DC 271-89 الصادر في 11 كانون الثاني 1990[13]، قضى المجلس الدستوري بأن موقف اللجنة لا يمكن فرضه على القاضي الإداري. وفضلاً عن ذلك، لا يمكن أن يقيّد المجلس، قاضي الانتخابات. وفي مناسبات عدة، ذكّرت القرارات بأن اللجنة الوطنية

---

[9]. no 2007-3966, 29 nov. 2007, AN, Val-d'Oise, 5e cir., cons. 13, *Rec. Cons. const.*, p. 427.

[10]. *Rec. Cons. const.*, p. 55.

[11]. Déc. No 93-1198 du 4 oct. 1993, AN, Ardèche, 1re circ., *LPA* 1994, no 47, p. 19, note J.-P. Camby.

[12]. Déc. No 97-2173/2207 du 9 janv. 1998, AN, Val-de Marne, 8e circ.

[13]. Cons. 7. *Rec. Cons. const.*, p. 21, *RD publ.* 1990. 832, note F. Luchaire, *RFDC* 1990. 321, note T. Renoux.

لحسابات الحملة والتمويل السياسي هي سلطة إدارية مستقلة وليست محكمة صاحبة ولاية قضائية. والموقف الذي تتخذه اللجنة لا يمكن أن يُشكل حكماً مسبقاً لقرار المجلس الدستوري، الذي يبقى هو وحده القاضي المخوّل البحث في قانونية الانتخاب بموجب المادة 59 من الدستور الفرنسي[14]. ويعتبر مجلس الدولة أن المراجعة التي تنطوي على حكم بردها لأنها مصاغة بطريقة انتقادات سطحية أو لا علاقة لها بالانتخابات، ليس من الضروري أن يُستأخر الحكم بها إلى حين تسلّم قرارات اللجنة الوطنية لحسابات الحملة[15].

5
مقارنة بين إيطاليا وفرنسا

العلاقة بين السياسة والمال علاقة ملتبسة يكتنفها الغموض، وتنظيمها أمر ضروري لأن الديمقراطية لها كلفة. في كل مرة يريد شخص ما اعتلاء وظيفة أو منصب انتخابيين، سرعان ما يشعر بحاجته إلى المال. والعلاقة الملتبسة تجعل غالباً السياسيين في حالة نفور حيال التصريح عن مصادرهم لمواجهة حاجاتهم المتعاظمة إلى المال. بالرغم من هذه الحقيقة، لم يشأ المشترع في بادئ الأمر أن ينظم هذا الحقل الذي هو السلطة والمال وكان يُستغل أبشع استغلال. كان ينبغي انتظار تسرّب أخبار بعض الفضائح إلى وسائل الإعلام من أجل أن يقوم المشترع بأخذ الموضوع على محمل الجد.

في فرنسا مثلاً كانت هذه الانحرافات تتشكل من ممارسات تقوم على استعمال أرصدة سرّية، ووضع أجهزة ووسائل بشرية ومادية خفية، الأمر الذي كان يخلّ اخلالاً كبيراً بمبدأ المساواة بين المرشحين المتنافسين ويُشجع على الفساد. أحد آخر الأمثلة في التاريخ هو فضيحة التمويل السرّي للحزب السياسي المسمى "التجمّع من أجل الجمهورية" سنة 1984 من

---

[14]. Parmi de nombreuses décisions: no 93-1325 du 21 oct. 1993, AN, Paris, 18e circ., *Rec. Cons. const.*, p. 414 ; no 93-1374/1494 du 24 nov. 1993, AN, Finistère, 2e circ., *ibid.*, p. 479 ; V. Doublet et Dauvignac, *RFDC* 1992, no 11 ; Dauvignac in *Droit et politique*, Centre de recherches de l'Universite de Picardie ; Vacquier et Marmorat, « Bilan critique », *Pouvoirs* no 70, 1994.

[15]. CE du 11 juin 2004, M. Ottay, req. No 266193, *AJDA*, 2004, 1724.

خلال استعمال وظائف وهمية في عمادة مدينة باريس (Mairie de Paris) لمصلحة هذا الحزب والتي شكّلت صدمة للفرنسيين. وفي ايطاليا كانت الوكالة الوطنية للكهرباء تُعطي مع عددٍ من شركات النفط مساعدات للأحزاب السياسية من أجل تمويل نفقاتها. إن دراسة هذا الموضوع تتطلب حداً أدنى من المقارنة من أجل قياس فاعلية التشريعات على التمويل السياسي.

الاختلافات بين بلد وآخر هي نتيجة منطقية لاختلاف الثقافات. مع العلم أن معظم دول العالم بات لها اليوم تشريع حول التمويل السياسي. إلا أنه يقتضي أن نعرف، أنه قبل أن تشهد المجتمعات الفضائح السياسية وحين كانت هذه الفضائح غائبة عن الرأي العام، لم يكن هناك غياب تام لكل تشريع حول التمويل السياسي، وأن العدد القليل الذي كان متوافرًا من التشريعات تمحور حول لجم الفساد على غرار قانون 1914/3/3 في فرنسا أو أيضاً دفع تعويض دائم إلى البرلمانيين بموجب القانون العضوي 1875/11/30 في فرنسا، أو سنة 1912 في ايطاليا. كانت التشريعات حول مصادر تمويل الحياة السياسية تتناول بين جملة مسائل أخرى مسألة دفع النفقات الانتخابية وتسديد الدولة لنفقات تنظيم الانتخابات فضلاً عن الحرية التامة المتروكة للأحزاب السياسية والمرشحين للحصول على المال اللازم لحاجاتهم بأي وسيلة كان. ثم جاءت الفضائح السياسية لتدفع المشترعين لاعتماد نصوص قانونية حول التمويل السياسي.

كانت إيطاليا الدولة الأولى التي اعتمدت تشريعاً حول تمويل الحياة السياسية بموجب القانون 175 تاريخ 1974/5/2، بينما بقيت فرنسا تنتظر حتى صدور قوانين 1988/3/11 كي تشهد على اقرار وثيقة تشريعية تُشكّل نوعاً من مدخل إلى الموضوع.

ما معنى تمويل الحياة السياسية؟

تعني الحياة السياسية كل ما يتعلق بالأحزاب السياسية والحملات الانتخابية، وممارسة الوظائف العليا للدولة مهما كانت طبيعة الوصول إليها، أي عن طريق الانتخاب أو التعيين، بإيجاز إنها ممارسة السلطة.

أما التمويل فيُقصد به الطريقة التي حصل بها الفاعلون السياسيون على المصادر المالية من أجل أن يحققوا أهدافهم بشكل جيد والمتمثلة بتسلّم الحكم وممارسته. ومن المناسب

إضافة الضمانات الضرورية بهدف جعل هذه الطرق شفافة. وهذا يعني أيضاً الأنشطة الخاصة للاعبين المختلفين.

ما المقصود بنية المشترع في تنظيم الحياة السياسية ولاسيما مسألة تمويلها؟ المقصود بكل بساطة هو رفع أخلاقيات الحياة السياسية أي إعادة الصدقية إليها أمام المواطنين الذين لم يعد لديهم إيمان بتاتاً بالرجال والنساء الذين يمارسون الوظائف السياسية بعد فضائح ضخمة وتأمين شفافية هذه الحياة. وبالرغم من كل هذا، ظهرت حقائق أخرى جعلت وجود تشريعات مالية حول الحياة السياسية أمراً ضرورياً، ومن بينها ثلاثة أسباب أساسية هي:

– الثورة الإعلامية: يعني أن المواطنين يعرفون من اليوم وصاعداً أن كل الأخبار تُنقل بأجزاء من الثانية بفضل التواصل، وبالتالي يبدون سخطهم إزاء تصرفات الشخصيات السياسية التي يجب أن تكون مثل إمرأة قيصر أي تجسد شخصيات نموذجية في الأخلاق السياسية.

– طفرة المال غير المقبولة: سددت ضربة قاسية لصدقية الوظائف الانتخابية.

– توسع دور الأحزاب السياسية التي انتقلت من وظيفة ناقلة التحول للارادة الشعبية الفردية إلى الارادة المفوضة الجماعية والتي باتت تتمتع بدور مؤسسي دائم.

غياب تمويل عام مباشر للأحزاب السياسية أو التمويل الاختياري في إيطاليا: الدور العام الذي تمارسه الأحزاب السياسية سمح بطرح السؤال حول طريقة تملك أو اقتناء هذه الأحزاب لمصادر اقتصادية من أجل تمكينها من ممارسة وظائفها. وهذه المسألة قادت إلى فتح العديد من النقاشات بشأنها. بعد الفضائح المرتبطة بالمساعدات المقدمة إلى الأحزاب السياسية من الوكالة الوطنية للكهرباء، والتمويل السرّي، المُقدم جزئياً أيضاً من عدة شركات بترول، أقرّت إيطاليا أول تشريع حول التمويل العام للأحزاب السياسية بموجب القانون 175 تاريخ 1974/5/2 المعروف بقانون "مساهمة الدولة في تمويل الأحزاب السياسية". هذا القانون يضمن دفع الدولة للنفقات الانتخابية للمرشحين المُمَثَّلِين في الغرفتين التشريعيتين: مجلس النواب ومجلس الشيوخ قبل أن يتوسع تطبيقه ليشمل الانتخابات الإقليمية (المناطقية) في إيطاليا وانتخابات البرلمان الأوروبي. وهذا القانون نفسه كان يمنح اعتمادات ملحقة للكتل البرلمانية، وكان يُقصد بها مساهمات سنوية لقاء مهمات وعمليات تقوم بها. إذاً كان المقصود بها مساهمة

مباشرة من الدولة في سير عمل الأحزاب السياسية بصورة مستقلة عمّا يترتب عليها من مدفوعات لقاء النفقات الانتخابية. تعرّض هذا التشريع في وقت لاحق للكثير من التعديلات التي أُدخلت عليه بموجب القانون 659 تاريخ 1981/11/18 والقانون 413 تاريخ 1985/8/8 اللذين أدخلا إجراءات أخرى تتعلق بالتسيير العادي لعمل الأحزاب السياسية. خضع قانون 1974 لاستفتاءين إثنين: أحدهما في العام 1978 والآخر في العام 1993. وفي الواقع فإن استفتاء 1978/6/11 الذي تمّ تنظيمه بناءً على اقتراح الحزب الراديكالي، وكان يهدف إلى إلغاء قانون 1974 لكنه فشل. وبالمقابل، فإن استفتاء 1993/4/11 قلب رأساً على عقب نظام التمويل العام الايطالي مع إلغاء تمويل الأحزاب السياسية عن طريق الكتل البرلمانية بعد تصويت ملائم من نسبة 1،90 في المئة من الناخبين. وتاليًا، فإن الشكل الوحيد من المساهمات الذي صمد هو المتعلق بدفع النفقات الانتخابية.

دفع الوضع الكارثي لمالية الأحزاب المشترع إلى مراجعة موقفه. لذا اعتمد قانوناً جديداً عام 1997 هو القانون الرقم 2 تاريخ 1997/1/2 الذي يلحظ آلية "للمساهمة الطوعية" التي تسمح لكل مُكلّف بالضريبة، لدى تقديمه التصريح بالضريبة، أن يُخصص 4،0 % من ضريبة الدخل المترتبة عليه لتمويل الأحزاب والحركات السياسية. إن الشرط المفروض للحصول على هذا التمويل العام "الطوعي" لأحد الأحزاب السياسية هو أن يكون له على الأقل ممثل واحد في مجلس النواب وفي مجلس الشيوخ. واستناداً إلى التصريحات التي يقدمها الأعضاء المنتخبون في البرلمان بالانضمام إلى هذا الحزب أو ذاك، يقوم وزير الخزانة مع زميله وزير المالية بتحديد المبلغ الواجب توزيعه من المبلغ العام، بالنسبة إلى عدد الأصوات التي حصلت عليها اللوائح في آخر انتخابات لمجلس النواب. ومع إصلاح 2002/5/21، طرأ تحسن على النفقات الانتخابية فقط.

التمويل العام للأحزاب السياسية في ايطاليا هو تمويل طوعي يستند إلى الرضا التام للمكلّفين، وهو نظام يختلف كثيراً عن النظام الفرنسي. ومع ذلك لم يبقَ النظام الايطالي بمنأى عن الانتقاد.

في ايطاليا ثمة شعور بالعداء إزاء التمويل العام للأحزاب السياسية. لذلك جاء استفتاء 1993 لالغاء التمويل العام المباشر. قبل وضع التمويل العام "الارادي أو الطوعي" بواسطة

الضرائب، يُلاحظ أن مالية الأحزاب السياسية كانت قد نُقلت إلى الدولة بفضل الضريبة، أي ان المكلّفين بالضريبة أخذوا الموضوع على عاتقهم.

الباب الثانـي

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

الحقوق السياسية في قرارات المجلس الدستوري

الدكتوره رندا ماروني
استاذة مساعدة في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية

كثر الحديث عن مبادئ أساسية تتطلبها الحياة السياسية والممارسة الديمقراطية وحقوق الانسان. غدا هذا الإهتمام واضحاً من خلال المؤتمرات والندوات وإبرام المواثيق والاتفاقات، على المستويين الإقليمي والدولي، وذلك من أجل معالجة جميع الجوانب وايجاد الظروف التي تسهم في تعزيز حقوق الانسان وتهيّئ السبل الكفيلة بحمايتها.

ان المطالبة بهذه الحقوق قد وصل الى ذروته في الواقع الحالي العربي، وخصوصاً مع ما يَشهده من ثورات تنادي بإعادة الحقوق لأصحابها أي للشعب، مصدر كل السلطات، إلا ان الاهتمام بهذه المسألة ليس بالأمر الجديد، فهي قضية قديمة قدم التاريخ الانساني، الا ان تطورها وتبلورها في القوانين والدساتير أخذ وقتاً طويلاً، ومراحل عديدة لكي تصل في بعض الدول الى مرحلة ضمانهُ الضمانة الدستورية وذلك بإنشاء محاكم ومجالس دستورية، تراوحت فعاليتها بين دولة وأخرى، وأصبحت عنواناً للتقدم على طريق بناء دولة الحق، بات غياب النظام الديمقراطي، الذي يحافظ على حقوق الانسان، عنواناً لفشل الدولة على الصعيد السياسي والاقتصادي، وتأخرها عن التطور الحضاري. فكيف تناول المجلس الدستوري اللبناني في قراراته الحقوق السياسية ؟

1
الحقوق السياسية

ترافق بروز الحقوق السياسية مع تطور التجربة الديمقراطية، فأصبحت هذه الحقوق ركيزةً للديمقراطية، فالسلطة في الأنظمة الديمقراطية تنبثق من الشعب عبر الانتخابات، والعملية الانتخابية تطورت تحت تأثير مبدأ المساواة، فغدا الاقتراع اقتراعاً عاماً، يتساوى فيه المواطنون في ممارسة حقهم في اختيار من ينوب عنهم في ممارسة السلطة، ولم تعد العملية مقتصرة، كما كانت في القرن التاسع عشر، على فئة بدون غيرها من الرجال، أو على الرجال بدون النساء.

إن المشاركة في السلطة، عبر ممثلين عن الشعب، حق سياسي، يرتبط بحق المواطنين في ادارة شؤونهم، على المستويين المركزي والمحلي. واذا كانت المشاركة مباشرة في السلطة صعبة المنال، لأن الناس لا يستطيعون ان يكونوا جميعاً حكاماً ومحكومين في الوقت نفسه، فالمشاركة، عبر ممثلين عنهم في المجالس النيابية والمجالس المحلية، تصبح الخيار الوحيد المعمول به في معظم الدول الديمقراطية. يتطلب تحقيق هذه المشاركة توافر أمور عدة، يأتي في طليعتها المساواة في الحق بالاقتراع والحق بالترشح، والحق بتكافؤ الفرص بين المرشحين، ينبغي ان ينطلق التنافس في الانتخابات من مواقع متوازية، فلا يجوز أن يهيمن مرشح على منافسيه من خلال قدراته المالية والاعلامية، لذلك عمدت قوانين الانتخاب، في الدول الديمقراطية، على تحديد سقف للإنفاق الانتخابي، وعلى تنظيم الإعلام والإعلان الإنتخابيين، ووضعت آليات لمراقبة تنفيذ القوانين في ما خص الحملة الانتخابية، لأن التنافس خارج الضوابط يؤدي الى فوضى تقود الى تحكم المال والاعلام بنتائج الانتخابات، فتفقد الانتخابات دورها في تحقيق الديمقراطية.

من ناحية ثانية، يعتبر الحق بالمراقبة والمحاسبة حقًّا من الحقوق السياسية، وهو يشكل ضابطاً أساسياً لتصرف من ينوب عن الشعب في ممارسة السلطة. ليست الانتخابات فرصة لاختيار الممثلين عن الشعب وحسب، إنما هي مناسبة لمحاسبة من تولوا السلطة النيابية عن الشعب أيضاً. تفقد الديمقراطية بدون محاسبة معناها. لذلك تعتبر دورية الانتخاب عنصراً أساسياً لا يجوز إغفاله. فالممثلين عن الشعب يمنحون عبر الانتخابات تفويضاً لمدة زمنية محددة،

يصار في نهايتها الى اجراء انتخابات جديدة، بحيث يتمكن الناخبون من ممارسة دورهم في المحاسبة، ومنح وكالة جديدة لمن سيتولى تمثيلهم لولاية جديدة. فإجراء الانتخابات في مواعيدها حق من الحقوق السياسية الأساسية للمواطنين.

وغني عن القول ان الحرية حق أساسي للمواطن، فلا ديمقراطية بدون حرية، وفي غياب الحرية تفقد العملية الانتخابية مبرر وجودها.

تكرست الحقوق السياسية على الصعيدين الوطني والدولي. ضمنت دساتير الدول الديمقراطية الحقوق السياسية، بما فيها الحق بالمساواة، وحرية التعبير والعمل السياسي والتجمع وانشاء الأحزاب والجمعيات، وحق المعارضة بممارسة العمل السياسي، والحق بالمشاركة في السلطة وادارة الشأن العام. تكرست هذه الحقوق على المستوى الدولي في الاعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقيات الدولية وبخاصة الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية.

في لبنان، نص الدستور منذ وضعه في صيغته الأساسية في العام 1926، على ان كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة بدون ما فرق بينهم. كما نص على حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون. وأناط السلطة الاشتراعية بمجلس للنواب منتخب من الشعب.

أضيفت الى الدستور، عند تعديله في العام 1990 بموجب وثيقة الوفاق الوطني، مقدمة إلتزم فيها لبنان الإعلان العالمي لحقوق الانسان، وبتجسيد مبادئه في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء. كما جاء في هذه المقدمة ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمايز أو تفضيل. نصت المقدمة أيضاً على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وعلى ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. ومن المعلوم ان مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات إعتمد أساساً من أجل وضع حد لهيمنة السلطة، ومنع النظام من التحول الى نظام استبدادي يقضي على الحقوق السياسية للمواطنين وسائر الحقوق الأخرى.

كما أنشأت التعديلات الدستورية في العام 1990 مجلساً دستورياً من أجل ضمان التزام الدستور في التشريع، وصون الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، والفصل في صحة الانتخابات الرئاسية والانتخابات النيابية لكي تأتي سليمة ومعبرة تعبيراً صادقًا عن خيارات الأكثرية الشعبية.

2

القضاء الدستوري ضمانة الحقوق والحريات

في اطار تطور الأنظمة السياسية والتزام المبادئ الديمقراطية، كان من الطبيعي العمل على إنشاء مؤسسة القضاء الدستوري التي عهد اليها بالرقابة على دستورية القوانين، فالمشاركة السياسية هي ركيزة تطور الأنظمة، وقد أصبحت تستند الى التزام المبادئ الديمقراطية وحقوق الانسان وتعتمد على فكرة أكثر حداثة وتمدُّناً مما كان سائداً، وهي فكرة احترام الدستور الذي عليه ان يواكب بدوره العصر الحديث في مبادئه وتطلعاته السائدة نحو العالمية، أي نحو توحيد الأهداف الملتصقة بحقوق الانسان الى أي مجتمع انتمى.

ترتبط فكرة إنشاء القضاء الدستوري بصورة عامة بفكرة بناء دولة الحق، لقد وضع إنشاء المجلس الدستوري في لبنان حدّاً لسيادة المشرّع المطلقة فأضحى القانون لا يعبر عن الارادة العامة إلا بإحترامه للدستور[1].

---

[1]. Le Conseil constitutionnel français, décision nº196, DC du 23 août 1985, *ap*. Louis Lavoreu et L.Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 11ème éd., Dalloz, 2001, pp.5 et 627.

1. مراقبة دستورية القوانين. ان احترام الدستور الذي هو قمّة البناء القانوني كانت في أساس تقدم مفهوم الدولة الدستورية حيث تعتمد الرقابة على دستورية القوانين وتعكس صورة متقدمة للدولة التي تلتزم تطبيقها فترقى الى درجة وصفها بدولة الحق، وهنا يأتي دور القضاء الدستوري بما يقوم به من رقابة على دستورية القوانين والسهر على النظام القانوني والسياسي للدولة، وهو أصبح في هذا العصر ركيزة أساسية من ركائز الدولة الحديثة.

2. مراقبة دستورية القوانين في النظامين الأميركي والأوروبي: تقوم الرقابة على دستورية القوانين في جوهرها على نموذجين اثنين، النموذج الأميركي والنموذج الأوروبي.

أدخل النموذج الأميركي الرقابة الدستورية عن طريق القضاء، وبفعل الاجتهاد ومن خلال المحكمة الفدرالية العليا، وبدعوى من ماربوري على ماديسون سنة 1803، أُعطي القضاء العادي صلاحية النظر في دستورية القوانين، أي أنه باستطاعة أي محكمة من المحاكم العادية ان تمارس الرقابة على دستورية القوانين، ويمكن لأي مواطن ان يطعن في عدم دستورية قانون ما عن طريق الدفع في معرض دعوى ما تقوم أمام المحكمة.

أما النموذج الأوروبي فلقد تأسس نتيجة عمل المشرّع النمساوي هانز كلسن، والذي أسس نظرية الضمانة القضائية للقانون والتي تعطي محكمة مختصّة صلاحية الرقابة الدستورية على القوانين عن طريق الدعوى المباشرة. خلاصة هذه النظرية ان النظام القانوني يشكل بناءً هرمياً وتستمد القواعد القانونية شرعيتها وقوتها الالزامية من الطبقة الأعلى في قمة الهرم أي الدستور. والقضاء الدستوري في هذا النموذج تتولاه محكمة دستورية مختصة مستقلة والدول التي اعتمدت هذا النموذج عديدة منها الكويت ومصر والنمسا وايطاليا وألمانيا واسبانيا، وبعض الدول أناطت بهيئة دستورية مستقلة ذات طابع قضائي هذا الاختصاص، وسميت بالمجلس الدستوري كما هو الحال في فرنسا ولبنان... لكن كل الدول أعطت هذه المحاكم والمجالس الدستورية اختصاصات أخرى غير الرقابة على دستورية القوانين، كالنظر في الطعون في الانتخابات الرئاسية والنيابية وغيرها من الاختصاصات.

3
نشأة المجلس الدستوري في لبنان

أما بالنسبة الى المجلس الدستوري اللبناني، ولحداثته في هذه التجربة فسنحاول ان نلقي الضوء على مدى أهميته واسهامه في تطوير فكرة الديمقراطية الدستورية وترسيخ مفهوم دولة الحق لذلك سنلقي النظر على اختصاصات هذا المجلس ومن ثم سنبحث في مدى اسهامه في صون الحقوق السياسية.

لم يذكر الدستور الفرنسي وقانون تنظيم المجلس الدستوري الفرنسي طبيعة المجلس القانونية كما أغفل ذلك الدستور اللبناني فيما خص طبيعة المجلس الدستوري اللبناني، الا ان قانون انشاء المجلس رقم 93/250، نصّ في المادة الأولى منه، المعدّلة بموجب القانون رقم 99/150، على أن المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية. كما ان الصفة القضائية تظهر من خلال عناصر عدة:

– المجلس الدستوري يفصل وينطق بمقتضى القانون وهو يبت نزاعًا قوامه نصين قانونيين: القانون Loi من جهة والدستور constitution من جهة ثانية.

– يفصل في نزاع بين فريقين: فريق يطلب ابطال القانون لمخالفته الدستور أو يبطل فوز مرشح في الانتخابات، وفريق يدافع عن القانون او عن شرعية الانتخاب.

– قرارات المجلس الدستوري غير قابلة للمراجعة ولها طابع الالزام [2].

فضلاً عن الطبيعة القضائية للمجلس الدستوري، يرى بعض فقهاء القانون ان للمجالس الدستورية طبيعة سياسية نظراً لكون المجلس يعين من قبل السلطات العامة وبدون شروط محددة في بعض الدول، كما انه يراقب القوانين الصادرة عن السلطة السياسية كما انه يشارك بصورة مباشرة أو غير مباشرة في عملية التشريع المعبرة عن الارادة السياسية، فسلطة الرقابة على دستورية القوانين تلزم المشرع باحترام عملية التشريع المنصوص عليها في الدستور وتخضعه

---

[2]. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 4e édition, Montchrestien, Paris, 1995, p.48

بطريقة غير مباشرة للدور السياسي للمجلس الدستوري، غير ان قانون إنشاء المجلس الدستوري كان واضحاً حول الطبيعة القضائية للمجلس حيث عرّف المجلس بأنه هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية، وكذلك المادة 13 أكّدت هذه الصفة:

« تتمتع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والادارية.

ان قرارات المجلس الدستوري مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية او غير العادية».

للمجلس الدستوري اختصاصات نصت عليها مادة وحيدة من الدستور اللبناني [3] وقد كررت المادة الأولى من القانون رقم 93/250 مضمون نص المادة 19 من الدستور وأضافت عبارة "سائر النصوص" أي

« ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخاباتالرئاسية والنيابية. المجلس الدستوري هيئة مستقلة ذات صفة قضائية ».

هذه العبارة المضافة تسمح للمجلس الدستوري بتوسيع اختصاصاته لتشمل النصوص التي لها قوّة القانون أي المراسيم الاشتراعية والقوانين بمراسيم، أي مشاريع القوانين المعجلة التي توضع موضع التنفيذ بموجب مراسيم يصدرها رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء، بعد مضي أربعين يوماً من طرحها على مجلس النواب وإدراجها في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوتها فيها ومضي هذه المهلة بدون أن يبتّه، وذلك بموجب المادة 58 من الدستور اللبناني. هذه الرقابة المؤخرة للمجلس الدستوري، والمحصورة في القوانين العادية والنصوص التي لها قوّة القانون، تبقي المجلس الدستوري في نطاق عمله محصوراً في مجالات ضيّقة.

---

[3]. المادة 19: " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو الى عشرة أعضاء من مجلس النواب، والى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالاحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.

تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون.

ان انشاء المجلس الدستوري يشكل نقطة تحوّل ايجابية نحو ولوج دولة الحق، ونقول نقطة تحوّل ايجابية ولكن ليس تحوّلاً كاملاً نظراً لمحدودية صلاحياته، فربط صلاحية المجلس الدستوري بالرقابة على دستورية القوانين بتلقي طعن في دستوريتها، وحصر حق الطعن بجهات محددة، يقلص دور المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، غير انه يمكن القول ان انشاء المجلس الدستوري شكل خطوة في اتجاه بناء دولة الحق. ولكن ما يزال هناك الكثير للمطالبة به من جهة تفعيل هذا المجلس وإعطائه المزيد من الصلاحيات لكي يستطيع ان يكون الحكم الفعلي في دولة القانون الحقّة، هذه الدولة التي تعطي المواطن العادي القُدرة للوصول الى المجلس الدستوري فيما يخص حياته وحقوقه السياسية وذلك عن طريق الدفع. المجلس الدستوري بشكل عام هو الحامي للدستور وللحقوق الأساسية ولحقوق المواطنين وحرياتهم [4].

لقد أسهم المجلس الدستوري اللبناني منذ نشأته بتحصين حقوق الفرد السياسية من خلال بعض القرارات والأحكام التي أصدرها.

4
مبدأ المساواة في قرارات المجلس الدستوري

فيما يتعلق بالحق في الاقتراع وضع المجلس الدستوري مبادئ عامة لحق الانتخاب بما يكفل حرية الناخب وتحقيق سيادة الشعب باعتبار ان سيادة الشعب هي أساس الديمقراطية، وأن الانتخاب هو السبيل الأفضل لتعبير الشعب عن ارادته من خلال اختيار ممثليه، في اطار احترام المبادئ الدستورية التي تكفل حرية هذا الاختيار.

جاء في قرار المجلس رقم 96/4 ان الانتخاب هو التعبير الديمقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب، وهو لا يكون كذلك الا اذا تأمنت من خلاله المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الانتخاب ولاسيما مبدأ المساواة . مساواة المواطنين أمام القانون، وان القانون هو التعبير عن الارادة العامة المتمثلة في مجلس النواب. وفي هذا الاطار صدر قرار المجلس الدستوري رقم

---

[4]. Dominique Breillot, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Gualino, 2003

96/4 الذي قضى بابطال بعض مواد القانون رقم 96/530 الصادر بتاريخ 1996/7/11، والمنشور في **الجريدة الرسمية**، عدد 29، تاريخ 1996/7/12، والذي تناول تعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، الصادر بتاريخ 1960/4/26 وتعديلاته، وقد جاء في المادة الثانية الجديدة منه، المطعون في دستوريتها ما يلي:

تتألف الدوائر الانتخابية وفقاً لما يأتي:

- دائرة محافظة مدينة بيروت.
- دائرة محافظة البقاع.
- دائرة محافظتي لبنان الجنوبي والنبطية.
- دائرة محافظة لبنان الشمالي.
- دائرة انتخابية واحدة في كل قضاء من محافظة جبل لبنان.

نصت المادة 24 من الدستور على ان مجلس النواب يتألف من نواب منتخبين، وترك لمجلس النواب صلاحية تحديد عدد النواب وكيفية انتخابهم، حيث اكتفى الدستور بوضع مبادئ يجري على أساسها توزيع المقاعد النيابية، وأوجب تأليف مجلس النواب على أساس الانتخاب، وترك للمشترع أمر تحديد عدد النواب وكيفية انتخابهم الا ان المشترع بقي مقيّداً في وضع قانون ملتزم لأحكام الدستور والمبادئ العامة الدستورية المتعلقة بهذا الموضوع.

نصّت المادة السابعة من الدستور على ان كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالحقوق المدنية والسياسية ويتحمّلون الفرائض والواجبات العامة بدون ما فرق بينهم، كما ان الفقرة (ج) من مقدمة الدستور نصت بدورها على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمايز أو تفضيل.

كما ان الفقرة (د) من المقدمة نصت على ان الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية

بما ان الانتخاب هو التعبير الديمقراطي الصحيح عن سيادة الشعب، وهو لا يكون كذلك إلا اذا تأمنت من خلاله المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الانتخاب ولاسيما مبدأ المساواة، مساواة المواطنين أمام القانون، الذي يجب ان يكون واحداً لجميع المواطنين، انطلاقاً

من هذه المبادئ رأى المجلس الدستوري اللبناني انه على كل صوت ان يكون له القيمة الاقتراعية ذاتها في مختلف الدوائر الانتخابية ومن خلال المساواة في محتوى قانون الانتخاب بالنسبة الى تقسيم الدوائر الانتخابية، حيث ان صدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل ترتكز أيضاً على المساواة في التمثيل السياسي من خلال المساواة في تقسيم الدوائر الانتخابية على أساس القاعدة الديمغرافية بصورة مبدئية، حيث ان هذه القاعدة ليست قاعدة مطلقة في تقسيم الدوائر، اذ يبقى للمشرّع ان يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المصلحة العامة والخروج بصورة محددة عن تطبيق مبدأ المساواة.

اعتمد القانون المطعون فيه معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية فجعل المحافظة هي الدائرة الانتخابية في كل من محافظات بيروت والشمال والبقاع، وضم محافظة النبطية الى محافظة لبنان الجنوبي وجعلهما معاً دائرة انتخابية واحدة، وجعل كل قضاء في محافظة جبل لبنان دائرة انتخابية واحدة.

اعتبر المجلس الدستوري اللبناني ان هذا القانون قد اعتمد في المادة الثانية الجديدة منه، مقاييس مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية، وأوجد تفاوتاً في ما بينها، وميّز في المعاملة بين المواطنين، ناخبين أو مرشحين، في الحقوق والفرائض، بدون أن يكون ذلك على سبيل الاستثناء الذي قد تدعو اليه وتبرره ظروف ملحة، ما جعل هذا القانون مخالفاً لمبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة السابعة من الدستور، وأكدته مقدمته، كما هو مخالف للمادة 24 من الدستور التي نصّت، فضلاً عن ذلك، على توزيع المقاعد النيابية على أساس قواعد من شأنها تحقيق التوازن والعدالة في هذا التوزيع بين الطوائف والمذاهب، وأيضاً بين المناطق، ضماناً لصحة التمثيل السياسي، وحفاظاً على ميثاق العيش المشترك الذي يجمع بين اللبنانيين.

رأى المجلس الدستوري في تبريره لإبطال بعض نصوص القانون أن هذه المبادئ والمواد الدستورية تفقد معناها ومضمونها الحقيقي اذا لم يعتمد قانون الانتخاب، في تقسيم الدوائر الانتخابية، معياراً واحداً يطبّق في سائر المناطق اللبنانية على قدم المساواة، فتكون المحافظة هي الدائرة الانتخابية في كل المناطق، أو القضاء هو الدائرة الانتخابية، أو يعتمد أي تقسيم آخر للدوائر الانتخابية يراه المشرّع متوافقاً مع ما نصّت عليه المادة 24 من الدستور، شرط مراعاة معيار واحد في تقسيم الدوائر بحيث تتأمن المساواة أمام القانون بين الناخبين في ممارسة حقوقهم

الانتخابية، وبين المرشحين في الأعباء الملقاة على عاتقهم وبخاصة في موضوع الانفاق الانتخابي والسقف الذي يجب ان يبلغه بدون تخطيه.

رفض المجلس الدستوري ارادة المشرّع في ان يجعل حالة استثنائية ومؤقتة وليس لها طابع الديمومة، وتتجاوز مبدأ المساواة أمام القانون، قاعدة عامة، ورفض اعتماد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية حيث ان قانون الانتخاب رقم 96/530 في المادة الثانية الجديدة من مادته الأولى، اعتمد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية بدون ان يلحظ ان ذلك هو لأسباب ظرفية يراها المشترع، وبدون ان يذكر ما هي هذه الأسباب، ويكون لهذا قد أخلّ المشترع بمبدأ المساواة أمام القانون، فكان للمجلس الدستوري ان يتصدى لهذا التجاوز.

5

عدم تقييد الحق بالترشح

أما فيما يخص حق الترشح، فلقد اعتبر المجلس الدستوري اللبناني ان حق الترشّح للانتخابات هو حق مدني دستوري، وان كل قيد قد يأتي من قبل المشترع على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره الا بصورة ضيقة، وانه اذا كان للمشترع ان يضع موانع وقيوداً على ممارسة حق الترشّح للانتخابات، وان يحدد طبيعتها ومداها بالنسبة الى من يشغلون بعض الوظائف العامة، منعاً من استغلالها لأغراض انتخابية وتحقيقاً لتكافؤ الفرص بين المرشحين، فلا يجوز ان يأتي المنع مطلقاً وعاماً بل عليه ان يحدد فئات الموظفين الذين يجب ان يشملهم المنع، وان يكون متوافقاً مع الهدف الذي يتوخاه المشترع. من هذا المنطلق أبطل المجلس في قراره رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، المادة 30 الجديدة من المادة 3 من القانون رقم 530 [5]المتعلق بتعديل بعض أحكام قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب لأنها قضت بوجوب تقديم جميع الموظفين، الراغبين في الترشح للانتخابات بدون استثناء، استقالاتهم من الوظيفة كشرط لقبول ترشيحاتهم للانتخابات النيابية.

---

[5]. **الجريدة الرسمية**، العدد 29، تاريخ 1996/7/12.

أتى نص المادة 30 الجديدة المطعون في دستوريتها على الشكل التالي:

لا يجوز انتخاب الأشخاص المذكورين في ما يلي في اية دائرة انتخابية مدة قيامهم بوظائفهم، وخلال الستة أشهر التي تلي تاريخ استقالتهم وانقطاعهم فعلياً عن وظائفهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة حكماً اعتباراً من تاريخ تقديمها، ولا يجوز اعادتهم الى الوظيفة.

1. القضاة من جميع الفئات والدرجات
2. الموظفون من جميع الفئات
3. رؤساء البلديات المعينون ورؤساء اللجان البلدية المعينون من جميع المناطق.
4. رؤساء وأعضاء مجالس ادارة المؤسسات العامة والمصالح المستقلة ومديروها والموظفون والمستخدمون فيها.

جاء في القرار ان المادة السابعة من الدستور وكذلك الفقرة (ج) من مقدمته، قد أقرّتا المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع اللبنانيين بدون ما فرق بينهم وان المادة (12) من الدستور قد نصّت على ما يأتي:

« لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، لا ميزة لأحد على الآخر الا من حيث الاستحقاق والجدارة، حسب الشروط التي ينص عليها القانون ».

حيث ان الترشح للانتخابات هو حق مدني ودستوري، وان كل قيد يأتي من قبل المشترع على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره الا بصورة ضيقة. وحيث انه، اذا كان للمشترع ان يضع موانع وقيوداً على ممارسته حق الترشّح للانتخابات وان يحدد طبيعتها ومداها بالنسبة الى من يشغلون بعض الوظائف العامة، منعاً من استغلالها لأغراض انتخابية، وتحقيقاً لتكافؤ الفرص بين المرشحين، فإنه لا يجوز ان يأتي المنع مطلقاً و عاماً بل عليه ان يحدد فئات الموظفين الذين يجب ان يشملهم المنع، وأن يكون المنع متوافقاً مع الهدف الذي يتوخاه المشترع.

اعتبر المجلس الدستوري ان نص المادة 30 الجديدة من القانون رقم 530 [6]مخالفاً للمادة 7 وللمادة 12 من الدستور لحرمانها الموظف المستقيل من العودة الى وظيفته، ولو توافرت فيه شروط التعيين للوظيفة، وعلى الرغم من ان هذه العودة ليست حكمية ولا ملزمة للسلطة التنفيذية، وإنما تخضع لمطلق سلطتها الاستنسابية.

بناءً لهذه المعطيات أتى قرار المجلس الدستوري اللبناني بإبطال المادة 30 الجديدة من المادة الثالثة من القانون رقم 96/530 لمخالفتها أحكام الدستور ومبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، مع مراعاة تطبيق أحكام المادتين 50 و 51 من قانون التنظيم القضائي الصادر بتاريخ 1983/9/16.

اذاً انطلاقاً من مبدأ المساواة تمّ إلغاء المادة الثانية الجديدة من القانون رقم 96/530 والمادة الثلاثون الجديدة من المادة الثالثة من القانون 96/530، إستتبعها ابطال المواد الأولى والثالثة والرابعة من القانون نفسه نظراً للترابط القائم بين هذه المواد، وألغيت أيضاً المادة الخامسة التي تنطوي على تمديد اضافي لولاية مجلس النواب الذي سوف ينتخب بدون مبرر للاستثناء الوارد والمذكور وهذا ما يتناقض مع العرف البرلماني والقاعدة العامة.

---

[6]- **الجريدة الرسمية**، العدد 29، في 1996/7/12.

6
مبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين

أشار قرار المجلس الدستوري رقم 96/4 الى ضرورة تحقيق تكافؤ الفرص بين المرشحين في الانتخابات، على أساس ان التنافس الديمقراطي يجب ان ينطلق من فرص متكافئة بين المرشحين، بحيث لا يهيمن مرشح من خلال امكانياته المالية الضخمة وسيطرته على الاعلام والاعلان على منافسيه. تتعارض الديمقراطية مع الهيمنة والتسلط. لذلك ورد في قرار المجلس الدستوري، في اطار الكلام عن تأمين المساواة امام القانون بين الناخبين في ممارسة حقوقهم الانتخابية الدستورية، وبين المرشحين بالنسبة الى الأعباء التي تلقى عليهم، ترقب وضع سقف أعلى للنفقات الانتخابية، وكأن المجلس الدستوري يريد في قراره هذا تضمين قانون الانتخاب نصوصاً تحدد سقف الانفاق على الحملة الانتخابية واعتماد آليات لمراقبة هذا الإنفاق وضبطه.

7
مبدأ دورية الانتخابات

أما بالنسبة لمبدأ الدورية في اجراء الانتخابات، وحق المواطن في ممارسة حق الاقتراع وفي الأوقات المحددة، كان للمجلس الدستوري مواقف حاسمة في هذا الاطار، فلقد أصدر قراره رقم 96/4 الذي أبطل المادة الخامسة من القانون رقم 96/530 [7] لأنها تنطوي على تمديد إضافي لولاية مجلس النواب، ويعلّل ذلك بأن هذا التمديد يخل بالقاعدة العامة والعرف البرلماني، ولا يبرره الاستثناء الوارد فيه، الذي مردّه الى ان الانتخابات (انتخابات عام 2000) تقع في فصل الصيف، ما قد يؤدي الى الإضرار بالموسم السياحي. هذا يعني انه اذا كان الاستثناء مبرراً، واستدعت مصالح البلاد العليا ذلك، فيصبح التمديد غير مخالف للدستور وللمبادئ العامة

---

[7]. الصادر في **الجريدة الرسمية**، العدد 29، تاريخ 1996/7/12.

ذات القيمة الدستورية، مارس المجلس الدستوري اللبناني رقابته على هذه المادة من قانون الانتخاب بدون ان يُطعن فيها أمامه، ذلك ان مراجعة الطعن اقتصرت على طلب ابطال المادة الثانية والمادة الثالثة من القانون، وهذا المسلك الاجتهادي في توسيع صلاحيات القضاء الدستوري لكي يشمل القانون برمّته، وان كانت المراجعة او الاخطار، لا يتناول سوى بعض المواد فيه، هو مسلك سليم وذلك لأنه لا يعقل ان يواجه مواد تخالف الدستور لدى رقابته الدستورية على قانون لم يطعن الا في بعض مواده، ويبقى صامتاً حيالها خاصة وان الرقابة تنطوي على حماية حق عام.

القراران الصادران عن المجلس الدستوري في الاطار نفسه، القرار رقم 97/1 تاريخ 1997/9/12 الذي أبطل فيه قانون تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية [8]، والقرار رقم 97/2 تاريخ 1997/9/12 والذي أبطل فيه قانون تمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية [9]، ارتكزا على المبدأ العام لدورية الانتخابات ولاحترام حقوق المواطنين السياسية ومشاركتهم في انتخاب الهيئات المحلية دورياً « principe de périodicité».

نصّت المادة 80 من المرسوم الاشتراعي رقم 118، تاريخ 30 حزيران 1977 على ما يأتي: «مدة ولاية المجالس البلدية ست سنوات». وقد أقرّ مجلس النواب اقتراح قانون قضى بتمديد ولاية المجالس البلدية الى مدة أقصاها 30 نيسان 1999، مكرراً بذلك تمديد ولاية هذه المجالس، في حين ان المادة العاشرة من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30 حزيران 1977 قد جعلت ولاية المجالس البلدية ست سنوات، على أساس ان الديمقراطية تقضي بالعودة دورياً الى الهيئة الناخبة لتتمكن من التعبير عن إرادتها، ومحاسبة أعضاء هذه المجالس وتجديدها. ولما كان من غير الجائز التمديد لمجالس انقضى على انتخابها أكثر من أربع وثلاثين سنة، وعلى انتهاء ولايتها أكثر من ثماني وعشرين سنة ونصفها غير قائم لأنه منحل، والنصف الآخر معظمه مشلول نتيجة وفاة قسم كبير من أعضائه، وإصابة القسم الآخر بالعجز الصحي. ولمّا كان من غير الجائز التذرع بالظروف الاستثنائية لتمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية، لأن

---

[8]. قانون رقم 654، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، تاريخ 1997/7/31، المادة الأولى.

[9]. قانون رقم 655، **الجريدة الرسمية**، العدد 37، تاريخ 1997/7/31، المادة الأولى.

الأوضاع الأمنية مستتبة، وقد جرت الانتخابات النيابية في عامي 1992 و1996، فنظرية الظروف الاستثنائية تجيز في أثناء الاضطراب أو الحرب، إتخاذ قرارات ضرورية للحفاظ على النظام العام واستمرارية المرفق العام [10].

«La théorie des circonstances exceptionnelles autorise l'administration à recourir, en période de trouble ou de guerre, à des décisions nécessaires au maintien de l'ordre public et à la continuité des services publics, considérées en temps normal comme illégales et exorbitantes du droit commun.» [11]

تجاه تصاعد المطالبة النيابية والشعبية بإجراء الانتخابات البلدية والاختيارية، قررت الحكومة بتاريخ 1996/12/4، احالة مشروع قانون معجل بتعديلات على قانون الانتخاب وقانون البلديات وقانون المختارين والمجالس الاختيارية، وأحيل المشروع الى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 9891 تاريخ 1997/2/18، ولكن ما لبث ان فوجئ المجلس بطلب رئيس الحكومة استرداد مشروع القانون لإعادة درسه على الرغم من ان وزير الداخلية قد أعلن، في جلسة المجلس النيابي، ان وزارة الداخلية، على الصعيد الاداري والامني، جاهزة لإجراء الانتخابات. بالنتيجة قرر مجلس النواب بالأكثرية الموافقة على طلب رئيس الحكومة، والتمديد للمجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ أقصاه 1997/6/30، على ان تعتبر جميع المجالس البلدية واللجان القائمة بها بحلول هذا التاريخ شاغرة، وكذلك بالنسبة للمخاتير والهيئات الاختيارية. بتاريخ 1997/4/22، أي قبل حوالي شهرين من انتهاء ولاية البلديات والمخاتير، قرر مجلس الوزراء اجراء الانتخابات البلدية والاختيارية في مهلة أقصاها 1998/4/30 وأنه بغية تفادي حصول فراغ خلال الفترة الواقعة بين 1997/7/1 و1998/4/30 طلب الى المجلس النيابي اقرار مشروع قانون معجل بتمديد ولاية هذه المجالس واللجان حتى تاريخ أقصاه 1998/4/30.

---

[10]– د.عصام سليمان ، **الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة**، 1998، ص 282–283.

[11] - Guide juridique Dalloz, Circonstances exceptionnelles, pp.108-109.

نقلاً عن د. عصام سليمان، **الجمهورية الثانية بين النصوص والممارسة**، المرجع السابق، ص283

بتاريخ 1997/7/9، انعقد المجلس النيابي وأقر التمديد حتى تاريخ أقصاه 1999/4/30 وذلك بالقانونين رقم 954 بالنسبة للمجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية، ورقم 655 بالنسبة لولاية المختارين والمجالس الاختيارية.

وبما أن المستدعين طلبوا ابطال القانون رقم 654 لمخالفته الدستور، وأدلوا تأييداً لذلك بالأسباب القانونية الآتية:

- ان الديمقراطية تقضي بالعودة دورياً الى الهيئة الناخبة لتتمكن من التعبير عن ارادتها ومحاسبة أعضاء هذه المجالس وتجديدها.

- عدم وجود ظروف استثنائية تبرر تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية لأن الأوضاع الأمنية مستتبة، بدليل اجراء الانتخابات النيابية في عامي 1992 و1996 وانتخابات فرعية عامي 1994 و1997.

- عدم وجود ضرورات تتعلق بالوفاق الوطني لأن الانتخابات البلدية تسهل الوفاق الوطني، كما أكد رئيس الجمهورية في المؤتمر الصحفي الذي عقده في 9 نيسان 1997.

- ان الغاية غير المعلنة للتمديد تختلف عن الغاية المعلنة، لأن النواب كانوا قد ألحوا على الحكومة بضرورة الاسراع في اجراء الانتخابات البلدية ونزولاً عند طلبهم أعلن عن اجراء الانتخابات البلدية في مطلع حزيران 1997، وهذا التمديد يعتبر تعطيلاً لارادة الشعب وتمويهاً لهذه الغاية باعتبارات غير صحيحة.

- تعارض القانون مع المبادئ العامة التي نصّت عليها مقدمة الدستور والمواثيق والمعاهدات التي التزمها لبنان، والمادة السابعة منه، وتناقضه مع مضمون وثيقة الوفاق الوطني التي تعتبر بمثابة أحكام منطوية على تعهدات وطنية.

- مخالفة القانون للفقرات ب، ج، د، هـ، ز، من مقدمة الدستور.

- مخالفة القانون للمادة 7 وللمادة 16 من الدستور ولمبادئ التشريع وأصوله المنصوص عنها في الدستور.

خلص المستدعون الى طلب اصدار القرار باعتبار القانون موضوع المراجعة مشوباً بعيب عدم الدستورية وتاليًا إبطاله.

ولما كان من غير الجائز تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية لمدة زمنية تتجاوز المدة التي طلبتها الحكومة في مشروع القانون الذي تقدّمت به لهذه الغاية، وهي مدة أقصاها 30 نيسان 1998، لأن الحكومة هي التي ستجري الانتخابات البلدية وهي تعلم كم هي المدة التي تحتاج اليها [12].

ولما كانت الغاية غير المعلنة من تمديد ولاية المجالس البلدية، لمدة أقصاها 30 نيسان 1999، تختلف عن الغاية المعلنة، لأن معظم النواب كانوا قد ألحوا على الحكومة بضرورة الاسراع في اجراء الانتخابات البلدية في مطلع حزيران 1997، فتمديد ولاية المجالس البلدية يعتبر تعطيلاً لإرادة الشعب.

ولما كان القانون، موضوع المراجعة، قد خالف أحكام الدستور، لأنه تعارض مع المبادئ التي نصّت عليها مقدمة الدستور والمواثيق والمعاهدات التي إلتزمها والمادة السابعة منه [13]

ورد في مقدمة الدستور التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور في الفقرة ب تحديداً ان لبنان عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسّد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء، كما نصّت المادة 21 من شرعة حقوق الانسان التي التزمها لبنان عام 1948، ومن ثم التزمها في مقدمة الدستور، على انه «لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حرّاً».

إن تمديد ولاية المجالس البلدية تكراراً، بدون ان يكون هناك ما يستوجب التمديد، يؤدي الى حرمان المواطنين من حقهم في إدارة الشؤون المحلية التي هي جزء لا يتجزأ من الشؤون العامة. كما نصت المادة 25 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، التي التزمها لبنان عام 1972 ومن ثم التزمها في مقدمة الدستور، على ما يلي: « لكل مواطن الحق والفرصة بدون أي تمييز وبدون قيود غير معقولة في:

– ان يشارك في سير الحياة العامة، إما مباشرة أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية.

---

[12]. د.عصام سليمان، المرجع نفسه، ص 284.

[13]. د.عصام سليمان، المرجع نفسه، ص 284.

– ان ينتخب وينتخب في انتخابات دورية أصيلة وعامة وعلى أساس من المساواة على ان تتم الانتخابات بطريقة الاقتراع السري وان تضمن التعبير الحر عن ارادة الناخبين.

– ان يكون له الحق في الحصول على الخدمة العامة في بلاده على أسس عامة من المساواة.

كما جاء في الفقرة (ج) أن « لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل »

ان الانتخابات المحلية، هي وسيلة من وسائل تحقيق الديمقراطية لأنها تفسح في المجال أمام المواطنين لإدارة شؤونهم وفق رغباتهم وتطلعاتهم، فاللامركزية الادارية التي تشكل البلدية جزءًا لا يتجزأ منها هي ملازمة للديمقراطية، وتمثل على مستوى التنظيم الاداري ما تمثله الديمقراطية التمثيلية على مستوى التنظيم الدستوري. فهي بمثابة كابح لهيمنة السلطة المركزية على الشؤون المحلية. والديمقراطية تفترض انتخاب المجالس البلدية لولاية محددة، وقد حدد المرسوم الاشتراعي رقم 118، المعروف بقانون البلديات، هذه الولاية بست سنوات، ونظراً لدور الانتخابات المحلية التي تنبثق عنها مجالس بلدية المهم في تحقيق الديمقراطية، لا يجوز ان تتأجل وان يتم التمديد لمجالس غير قائمة في الواقع، الا اذا كان هناك ظروف استثنائية تحول دون إجراء الانتخابات.

وبما ان هذه الظروف غير موجودة، فإن التمديد للمجالس البلدية حتى 30 نيسان 1999 يتعارض مع أحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور التي نصّت على « ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفاضل».

ان قوام الديمقراطية يكون في مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي ادارة الشؤون العامة، وأيضاً في احترام الحقوق والحريات العامة، وينسحب ذلك على المستوى المحلي كما هو على المستوى الوطني.

كما ان مبدأ الانتخاب هو التعبير الأمثل عن الديمقراطية، وبه تتحقق ممارسة الشعب لسيادته من خلال ممثليه، باعتباره مصدر السلطات جميعاً، ومنه تستمد مؤسسات الدولة شرعيتها

لا تأخذ فقط الديمقراطية وجهاً سياسياً يقوم على مشاركة الشعب في الحكم عبر ممثليه، وفي ادارة الشؤون الوطنية، ولكنها تأخذ أيضاً وجهاً ادارياً يقوم على مشاركة الجماعات المحلية في ادارة شؤونها الذاتية من خلال مجالس منتخبة تتولى هذه الشؤون، كما ان الجماعات المحلية تتمثل في البلديات، التي تعتبر ادارات محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الذاتي، وتمارس صلاحياتها المحددة في القانون تحت رقابة السلطة المركزية ووصايتها.

جاء في الفقرة (د) من مقدمة الدستور، ان الشعب مصدر السلطات، وبما ان المجالس البلدية تمارس سلطة محلية وهي مجالس منتخبة لكون الشعب مصدر السلطة، فلا يجوز التمادي في تمديد ولاية هذه المجالس بدون مبرر، لأن ذلك يتعارض مع مضمون الفقرة (د) من مقدمة الدستور.

كما جاء في الفقرة (ز) من مقدمة الدستور، ان الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام.

ان للبلديات في لبنان دورًا أساسيًا في تحقيق الانماء المتوازن الذي نصّت عليه الفقرة (ز). فالتنمية المحلية شرط أساسي للانماء المتوازن، وقد منحت المادة 47 من المرسوم الاشتراعي رقم 118، المجالس البلدية صلاحيات واسعة، كما ان المادة 87 منه أنشأت صندوقاً بلدياً مستقلاً من أجل مدّ المجالس البلدية بالأموال التي تمكّنها من ممارسة دورها في التنمية المحلية، لذلك يعتبر تمديد ولاية المجالس البلدية، مخالفًا لأحكام الفقرة (ز) من مقدمة الدستور اللبناني.

أما المادة السابعة من الدستور فقد نصّت على ما يأتي:

«كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم».

وبما ان حق المواطن في ان يكون ناخباً ومنتخباً، هو من الحقوق السياسية، الذي يجسد المبدأ الديمقراطي الذي يرتكز عليه النظام الدستوري في لبنان، وله القيمة نفسها في حال ممارسته على مستوى الانتخابات النيابية ام على مستوى الانتخابات المحلية، ويتولد عن حق الاقتراع مبدأ دستوري آخر وهو مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، والذي ينطوي على وجوب دعوة الناخبين لممارسة حقهم في الانتخاب بصورة دورية وضمن مدّة معقولة، وقد كرّست هذا المبدأ ايضاً الفقرة ب من المادة 25 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية، الصادرة عن الأمم المتحدة بتاريخ 1966/12/16، والتي انضم اليها لبنان سنة 1972. واذا كان يعود للمشترع ان يحدّد مدّة الوكالة الانتخابية، لأن وضع الأنظمة الانتخابية النيابية أو المحلية يدخل في اختصاصه، فهو لا يستطيع ان يعدّل في مدة الوكالة الا لأسباب مستمدة من ضرورات قصوى، وفي حدود المدّة التي تستدعيها هذه الضرورات.

ان الضرورات تتولد عنها شرعية استثنائية، يجوز فيها للمشترع ان يخالف أحكام الدستور أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على النظام العام، واذا كان للمشترع ان يقدّر وجود ضرورات تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق مع أحكام الدستور، في حدود المدّة التي تستوجبها هذه الضرورات، فإن ممارسة المشترع هذا الحق تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري.

ان القانون المطعون فيه رقم 654 تاريخ 1997/7/24، قد مدد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ 30 نيسان 1999، بعد أن كانت هذه الولاية قد انتهت بتاريخ 1997/6/20 بعد سلسلة متوالية من التمديد، كان آخرها بموجب القانون رقم 597 تاريخ 28 شباط 1997.

كما ان قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30 حزيران سنة 1977، قد حدّد مدة ولاية المجالس البلدية في المادة 10 منه بست سنوات، على ان تطبق في الانتخابات البلدية أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب بما في ذلك القائمة الانتخابية المعتمدة لانتخاب أعضاء مجلس النواب

وبما ان المشترع قد مدّد، بموجب القانون المذكور، ولاية المجالس البلدية لمدة طويلة بدون ان يضع حدوداً للتطبيق، ولم يراع صلاحياته الدستورية، وبما ان التمديد لم يُبرر بأية ضرورات، كما انه لا يوجد ضرورات وموانع لإجراء الانتخابات بدليل قيام الدولة بإجراء انتخابات نيابية سنة 1992 وسنة 1996 وانتخابات فرعية سنة 1994 وسنة 1997، فهكذا يكون التمديد قد عطّل مبدأ دورية الانتخاب وحرم الناخب حق الاقتراع خلافاً للمادة (7) من الدستور اللبناني.

كما تؤكد المادة السابعة ما جاء في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور، والتي تنص على العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات... إن المساواة في الحقوق تفترض، في ما تفترض، مساواة اللبنانيين في الحق بإدارة شؤونهم المحلية بواسطة مجالس بلدية، وهذا الحق يقضي بتعميم المجالس البلدية على جميع المدن والقرى، تعميماً للفائدة منها، وبخاصة ان المكلف اللبناني يدفع، بموجب المادة 86 من المرسوم الاشتراعي رقم 118، الرسوم التي تستوفيها الدولة او المصالح المستقلة او المؤسسات العامة لحساب البلديات، والأموال الناتجة عن هذه الرسوم لا تعم فائدتها على جميع المواطنين، إنما تحصر بالمواطنين القاطنين في اطار المدن والقرى التي توجد فيها بلديات دون غيرها، فالمواطنون يتساوون هنا في الواجبات ولا يتساوون في الحقوق [14].

كما ان المساواة لا تقوم بين المدن والقرى التي توجد فيها بلديات، فأكثر من نصف المجالس البلدية كان منحلاً، والبلديات المنحلة مجالسها لا تتساوى عملياً مع البلديات القائمة المجالس، والمساواة أيضاً لا تقوم بين المجالس البلدية القائمة، فمعظمها كان بحكم المشلول نتيجة عدم اجراء انتخابات بلدية منذ زمن بعيد، بينما كان هناك مجالس تعمل فعليا (بيروت، طرابلس، زحلة،...)، لذلك يعتبر تمديد ولاية المجالس البلدية، وفق القانون موضوع المراجعة، مخالفًا لأحكام المادة السابعة من الدستور وللفقرة (ج) من مقدمته.

اعتبر المجلس الدستوري اللبناني، انطلاقاً من المبدأ العام لدورية الانتخاب، ولاحترام حقوق المواطنين السياسية، ومشاركتهم في انتخاب الهيئات المحلية دورياً، ان القانون رقم 654 القاضي بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية، والقانون رقم

---

[14]. د.عصام سليمان، المرجع نفسه، ص 288.

655، القاضي بتمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية، مخالفين لأحكام الدستور، لهذا قضى المجلس بإبطالهما لعدم توافر ظروف استثنائية ولمخالفتهما مبدأ دورية الانتخاب، بموجب قرارين أصدرهما القرار رقم 97/1 تاريخ 1997/9/12 والقرار رقم 97/2، تاريخ 1997/9/12، ابلغهما الى المراجع الرسمية المختصة ونشرهما في الجريدة الرسمية.

***

يختلف عمل المجالس الدستورية باختلاف الأنظمة السياسية، فكلما اتصّف النظام السياسي بالحداثة كانت فعالية القضاء الدستوري فيه أكبر في إشرافه على انتظام الحياة السياسية والمؤسسات الدستورية في دائرة القانون بمفهومه الواسع، ولاسيما القانون الأسمى وهو الدستور.

تعطينا الرقابة الفعالة على دستورية القوانين فكرة واضحة عن نوعية النظام، ومدى احترامه للمبادئ الحقوقية والديمقراطية، ومدى قربه أو بعده عن القيم الحقوقية التي تتصف بها الأنظمة الحديثة في تعاملها مع مواطنيها. المجالس الدستورية في ممارستها للرقابة تضع حدّاً لكل جدال دستوري، قد يخفي في بعض الأحيان صراعاً سياسياً أو حزبياً أو عقائدياً، وتُرجع الصراع السياسي الى اطاره الطبيعي، أي الاحتكام الى الدستور والانتقال الى دولة الحق والمؤسسات التي تعتبر هدف كل مجتمع سياسي يطمح الى بناء دولة حديثة ديمقراطية.

أتى تشكيل المجلس الدستوري اللبناني سنة 1994 في هذا الاطار محاولة ناجحة في شق الطريق بعزم لبناء دولة ديمقراطية حديثة، وبالرغم من الضوابط التي تفرضها طبيعة ومراعاة المجتمع التعددي، وبالرغم من عدم اعطاء المجلس الدستوري الصلاحيات الكافية والواسعة للقيام بدوره كاملاً في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، إلا أنه استطاع ان يترك بصمات مُشرّفة في ما أنجزه منذ تاريخ تأسيسه وحتى اليوم.

الباب الثالث

أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته

2012

1

مداخلة رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان
في حفل إطلاق كتاب الأستاذ ميشال قليموس

ما أثاره الصديق الأستاذ ميشال قليموس في كتابه يشكل قضية محورية في النظام السياسي اللبناني، قضية خلافية على الصعيدين الدستوري والسياسي، ينبغي معالجتها بروية في ضوء التجارب الدستورية المتطورة، والتجربة اللبنانية في معطياتها الداخلية وتأثرها بالأوضاع الاقليمية والدولية.

يسود الإعتقاد بأن سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني سلطة رمزية كونه غير مسؤول سياسياً ولا تبعة عليه الا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى. هذا الاعتقاد نابع من اعتماد النظام البرلماني البريطاني، نموذجاً للأنظمة البرلمانية، فالملك يلي الأحكام ولا يحكم.

***

نشأ النظام البرلماني في بريطانيا في سياق تطورها التاريخي، وأثبتت التجارب في دول أوروبا الغربية على امتداد القرن المنصرم، ان هذا النظام المعمول به في بريطانيا لا يجوز التقيد به بشكل مطلق لأنه لا يصلح سوى لبريطانيا، فلكل دولة معطياتها وينبغي ان يتكيف النظام البرلماني مع هذه المعطيات، لذلك أدت التجارب الدستورية الى عقلنة النظام البرلماني في ضوء معطيات الدول من خلال آليات دستورية تحقق الانتظام في اداء المؤسسات الدستورية، وتجنبها الدخول في مآزق تحت تأثير الأزمات السياسية الناجمة عن الصراعات بين مختلف القوى، وهذه العقلنة قضت بإعطاء رئيس الجمهورية صلاحيات يستخدمها عند الضرورة. وقد اعتمدتها ألمانيا في العام 1949 وفرنسا في العام 1958 وايطاليا الى حدٍ ما في العام 1948 وجرت متابعتها فيما بعد، وهو ما اعتمد أيضاً في اسبانيا والبرتغال، وما يجري العمل عليه منذ سنوات في دول

اوروبا الشرقية. فليس هناك نظام برلماني نموذجي انما أنظمة برلمانية تجمعها مبادئ وقواعد أساسية، وتتميز عن بعضها البعض بتفاصيل لها أهميتها لأنها نابعة من خصوصيات الدول وتجاربها.

لذلك ينبغي البحث في اية قضية دستورية في لبنان انطلاقاً من تجربتنا وهي غنية، وهذا ما اعتمده الأستاذ قليموس في كتابه القيّم، فتناول الثغرات الدستورية في دور رئيس الجمهورية وصلاحياته في ضوء التجربة التي مررنا بها، منذ التعديلات الدستورية في العام 1990 حتى اليوم، وهي فترة طويلة نسبياً، تجربة ينبغي الاستفادة منها لتطوير نظامنا السياسي لما في ذلك من فائدة لجميع اللبنانيين بغض النظر عن انتماءاتهم.

قضت تركيبة لبنان المجتمعية باعتماد نظام برلماني يقوم على المشاركة الطوائفية في السلطة، مشاركة يمتزج فيها البعد الطوائفي بالبعد الوطني، من أجل التشارك في بناء دولة تصون العيش المشترك، وتحقق الأهداف التي وجد من أجلها، وهي الحفاظ على الصيغة الحضارية اللبنانية، وتوفير الأمن والاستقرار والازدهار والعيش الكريم للمواطنين. فالدولة هي ضمانة العيش المشترك، واداء المهمّات المنوطة بها رهن بأداء مؤسساتها الدستورية.

ان أداء المؤسسات الدستورية في الدول القائمة في مجتمعات تعددية، وبخاصة تلك القائمة في وسط جيوسياسي متوتر، كالوسط الذي يقع فيه لبنان، عرضة للخلل وأحياناً للشلل، تحت تأثير الصراعات السياسية والاستقطابات الحادة الناجمة عن الارتباط بين قوى الداخل وقوى الخارج، ما يحتم اعتماد آليات وضوابط دستورية تحد من تأثير الأزمات السياسية على أداء المؤسسات الدستورية، نظراً لما لهذه المؤسسات من أهمية في ادارة الشأن العام، وفي ضمان العيش المشترك والأهداف التي قام من أجلها.

تعرضت المؤسسات الدستورية في لبنان الى أزمات تحولت أحياناً الى مآزق دستورية أدّت بها الى الشلل. والضوابط التي نص عليها الدستور في اطار الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، لم تؤد الى تجنيب المؤسسات الدستورية المأزق، وغالباً ما تم اللجوء الى قوى خارجية لحل المشكلة في الداخل، وهذا أمر غير طبيعي، وهو يمس جوهر وجود الدولة المستقلة ذات السيادة. فأزمة المؤسسات الدستورية ينبغي ان تحل في اطار هذه المؤسسات بواسطة آليات دستورية يجب ابتكارها، وهذا ما درجت عليه الدول من خلال اعتماد مرجعية دستورية لها من

الصلاحيات ما يمكنها من استخدامها أثناء الأزمات السياسية الحادة لإخراج المؤسسات الدستورية من أزمتها.

والدستور اللبناني لا وجود فيه لمثل هذه المرجعية، فالمسؤوليات الجسام التي ألقاها على عاتق رئيس الجمهورية بصفته رمز وحدة الوطن والساهر على احترام الدستور والحفاظ على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه، تتطلب انتظاماً وفاعلية في اداء المؤسسات الدستورية، وليس لرئيس الجمهورية من الصلاحيات ما يمكنه في أثناء الأزمات من ايجاد المخارج الكفيلة بتجنيب المؤسسات الدستورية المأزق، وتاليًا الحفاظ على انتظام ادائها وفاعليتها وضمان استمرارها في اداء المهمّات المنوطة بها، والتي يتوقف عليها مصير الوحدة الوطنية والأمن والاستقرار والازدهار والعيش الكريم.

إن مصلحة اللبنانيين جميعاً ومصلحة الطوائف بدون استثناء تقتضي وجود مرجعية دستورية لها من الصلاحيات ما يمكنها من الحفاظ على انتظام اداء المؤسسات الدستورية في أثناء الشدة. وهذه المرجعية لا يمكن ان تكون سوى رئاسة الدولة، مؤسسة المؤسسات، هذه الصلاحيات المحددة، لا تشكل عودة الى ما كان عليه النظام السياسي اللبناني قبل اتفاق الطائف، ولا تتعارض مع الأسس التي تقوم عليها الأنظمة البرلمانية، ولا تشكل خللاً في المشاركة الطوائفية في السلطة، انما تشكل ضمانة لاستمرار الدولة في الحفاظ على العيش المشترك والقيام بواجباتها تجاه مجتمعها ومواطنيها.

***

آن الأوان لنفكر بمنطق الدولة ونعمل على عقلنة النظام السياسي اللبناني رحمة باللبنانيين وبالطوائف وبالنظام نفسه. وما قام به صديقنا الأستاذ ميشال قليموس هو الخطوة الأولى في مسيرة لابد من السير فيها عاجلاً قبل ان تدركنا أخطار تهدد الوجود، فما يعتري النظام من خلل والمؤسسات من جمود، تدفع الى القلق والى التفكير في بدائل تشكل قفزة في المجهول، فإنقاذ الوطن يتوقف على إنقاذ نظامه قبل ان يسقط في غياب نظام بديل ملائم.

2

محطات تاريخية

المجلس الدستوري: قانون انشائه وتعديلاته وأعضاؤه

2012 – 1993

1. الإنشاء: أُنشئ المجلس الدستوري بموجب القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14. نصت المادة 2 من القانون على ان المجلس يتألف من عشرة أعضاء. يعيّن مجلس النواب نصفهم بالغالبية المُطلقة ويعيّن مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة.

2. العضوية: بموجب المادة 3 من القانون 250/ 1993 المذكور يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري من بين القضاة العاملين أو السابقين الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري لمدة عشرين سنة على الأقل، أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون منذ عشرين سنة على الأقل وأصبحوا برتبة أستاذ أصيل، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة عشرين سنة على الأقل.

3. مدة الولاية: حددت المادة 4 من القانون مدة ولاية أعضاء المجلس بست سنوات غير قابلة للتجديد، ونصّت على انه، بصورة استثنائية، تنتهي ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس بعد ثلاث سنوات يجري اختيارهم بالقرعة ويُعيّن خمسة أعضاء بدلاً منهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الأعضاء الأصيلين. عدلت المادة 4 بموجب القانون رقم 242 تاريخ 22 تشرين الأول 2012 (**الجريدة الرسمية**، عدد 45، تاريخ 2012/10/25).

4. التعديل: بتاريخ 1994/3/21 صدر القانون 305 وقضى بتعديل المادة 3 من القانون 93/250 بأن أضاف اليها فقرة تعتبر مدة الخدمات السابقة في ممارسة المحاماة للقضاة العدليين والاداريين جزءًا من مدة الممارسة المؤهلة للتعيين.

5. أعضاء أول مجلس: تم اختيار أول عشرة أعضاء في المجلس الدستوري بتاريخ 1993/12/23 وهم السادة: جواد عسيران، وجدي الملاط، أديب علام، كامل ريدان، ميشال تركيه، بيار غناجه، سليم العازار، محمد المجذوب، انطوان خير، خالد قباني.

إنتخب أعضاء المجلس الدستوري بتاريخ 1994/7/30، بعد قسمهم اليمين أمام رئيس الجمهورية وفقًا للمادة 5 من القانون 93/250، وعملاً بالقانون 516 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) السيدين: وجدي الملاط رئيسًا للمجلس، ومحمد المجذوب نائبًا للرئيس، كما انتخب عضوي مكتب المجلس السيدين: كامل ريدان، أمينًا للسر، وأديب علام.

6. استقالة واعضاء جدد: بتاريخ 1997/4/2 استقال رئيس المجلس الدستوري السيد وجدي الملاط من رئاسة المجلس وعضويته.

في 1997/5/21 عقد المجلس الدستوري جلسة برئاسة نائب رئيسه وأجرى القرعة بالنسبة الى أربعة أعضاء فقط، بعد استقالة رئيسه، فأسفرت عن أسماء الأعضاء السادة: جواد عسيران، بيار غناجه، سليم العازار، محمد المجذوب.

وتم تعيين خمسة أعضاء بدل الأعضاء الذين خرجوا بالقرعة ورئيس المجلس المستقيل وهم السادة: أمين نصار، مصطفى العوجي، فوزي أبو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي.

اجتمع المجلس بهيئته الجديدة وانتخب السيد أمين نصار رئيسًا له والسيد مصطفى العوجي نائبًا للرئيس، كما جدّد انتخاب السيدين كامل ريدان وأديب علام لعضوية مكتب المجلس.

7. تعديل شروط العضوية: خضع قانون إنشاء المجلس الدستوري 93/250 لتعديلات عدة يتعلق مُعظمها بشروط العضوية وذلك بموجب القوانين: 305 تاريخ 1994/3/21 و 150 تاريخ 1999/10/30، و650 تاريخ 2005/2/4، والقانون الصادر في 2006/6/9 المعتبر نافذًا حكمًا تطبيقًا للمادة 57 من الدستور، والقانون 43 تاريخ 2008/11/3.

بموجب المادة 3 الجديدة من القانون الأخير 43 تاريخ 2008/11/3 يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري العشرة وفقًا لما يلي:

– من بين قضاة الشرف الذين مارسوا القضاء العدلي أو الاداري أو المالي مدة 25 سنة على الأقل،

– أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون أو العلوم السياسية أو الإدارية مدة 25 سنة على الأقل،

– أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة مدة 25 سنة على الأقل، على ألاّ يقل عمر العضو عن الخمسين سنة ولا يزيد عن أربع وسبعين سنة.

8. المتابعة: كان المجلس الدستوري يتألف قبل صدور القانون 2008/43 من الرئيس أمين نصّار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: سامي يونس، عفيف المقدّم، اميل بجاني، فوزي ابو مراد، كبريال سرياني، مصطفى منصور، سليم جريصاتي، حسين حمدان.

في العام 2003 انتهت ولاية خمسة أعضاء، هم: الرئيس أمين نصار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: فوزي ابو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي. ولم يجرِ أي انتخاب وتعيين أعضاء جُدد بدلاً منهم فتابعوا ممارسة مهمّاتهم في المجلس الدستوري عملاً بنص المادة الرابعة من القانون 243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، ثم ما لبثوا ان انقطعوا عن العمل في 2005/8/8.

في العام 2006 انتهت ولاية الأعضاء الباقين المُنتخبين والمعينين في العام 2000 السادة: سامي يونس، عفيف المقدّم، اميل بجاني، كبريال سرياني، مصطفى منصور.

ولم يتم انتخاب وتعيين هيئة جديدة للمجلس الدستوري فاستمروا في متابعة شؤون المجلس الادارية بدون تمكّنهم من بتّ الطعون المتراكمة بسبب فقدان النصاب القانوني.

9. أعضاء المجلس الحالي منذ 2009/6/5: بتاريخ 2008/12/18، وتطبيقًا للقانون 2008/43 انتخب مجلس النواب الأعضاء الخمسة في المجلس الدستوري السادة: أحمد تقي الدين، طارق زياده، انطوان مسرّه، انطوان خير، زغلول عطية.

بتاريخ 2009/5/26 إختارت الحكومة الأعضاء الخمسة الآخرين السادة: عصام سليمان، توفيق سوبره، أسعد دياب، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر. صدر مرسوم تعيينهم رقم 2105 تاريخ 2009/5/30.

أدى الأعضاء الجُدد اليمين القانونية أمام فخامة رئيس الجمهورية في 2009/6/5 وعقدوا في التاريخ عينه جلسة في مقر المجلس برئاسة أكبرهم سنًا السيد طارق زياده وانتخبوا السيد عصام سليمان رئيسًا، والسيد طارق زياده نائبًا للرئيس، والسيد أسعد دياب أمينًا للسر، والسيد سهيل عبد الصمد عضوًا في مكتب المجلس.

على أثر وفاة عضو المجلس وأمين سرّه المرحوم أسعد دياب، صدر المرسوم 3749 تاريخ 2010/4/13 القاضي بتعيين السيد محمد بسام مرتضى عضوًا في المجلس الدستوري للمدة المتبقية من ولاية المجلس.

10. أمانة السر والاجتماعات الدورية: بتاريخ 2010/2/11 عقد المجلس الدستوري جلسة انتخب فيها عضو المجلس القاضي أحمد تقي الدين أمينًا للسر وللمدة المتبقية من الثلاث سنوات المحددة بالمادة 23 من قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

***

منذ انتهاء المجلس الدستوري من بتّ الطعون النيابية واصدار قراراته المتعلقة بهذا الأمر داومت الهيئة العامة على الانعقاد في مقر المجلس لبحث موضوعات دستورية ودراسات تتعلق بهذا الموضوع. واشترك المجلس في الندوات والمؤتمرات الدستورية في الخارج. وكذلك استمر مكتب المجلس بالإنعقاد اسبوعيًا لبت الأمور الادارية ودرس المسائل الآيلة الى تحسين الوضع الداخلي للمجلس وكذلك الأمور الواجب عرضها على الهيئة العامة.

3

اجتماعات المجلس الدستوري، 2009–2012

عقد المجلس الدستوري في هيئته العامة منذ اكتمال تكوينه وحلف أعضائه اليمين الدستورية في 2009/6/5 ولغاية 2012/12/31 خمسة وستّين اجتماعًا. أبرز القضايا على جدول أعمال الهيئة العامة تتعلق بالشؤون التالية:

1. **طعون سابقة:** دراسة الطعون المقدمة في تواريخ سابقة لاكتمال تكوين المجلس. أتخذت بشأن هذه الطعون القرارات المنشورة في **الكتاب السنوي**، جزء 4، 2009–2010.

2. **طعون إنتخابية:** دراسة الطعون الانتخابية وعددها 19 المقدمة من مرشحين في إنتخابات حزيران 2009 وإتخاذ قرارات بشأنها صدرت في **الكتاب السنوي**، جزء 4، 2009–2010.

3. **قضايا إدارية:** تنظيم المجلس في ملاكه الإداري وشؤون الموظفين.

4. **قضايا مالية:** إعداد موازنات المجلس للسنوات 2010، 2011، 2012، 2013.

5. **منشورات:** ثلاثة مجلدات: **الكتاب السنوي** 2009–2010، 2011، 2012.

6. **مؤتمرات عربية وإقليمية ودولية:** تطوير روابط المجلس مع المؤسسات العربية والاقليمية والعالمية للعدالة الدستورية، وبخاصة تنظيم دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية للعام 2011 والملتقى العلمي السابع للاتحاد الذي عقد في بيروت، فندق بريستول، في 24–2011/10/26، برعاية فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان وحضور رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري ورئيس مجلس الوزراء الاستاذ نجيب ميقاتي. وجرت المشاركة في مؤتمرات وندوات علمية في البرازيل والجزائر وليبيا وطنجه والنيجر وتونس.

7. **علاقات عامة:** بناء تواصل بين المجلس الدستوري ووسائل الاعلام في إطار إصدارات المجلس الدستوري ومناسبات رسمية او علمية، وبخاصة بناء موقع المجلس الدستوري على الشبكة وتطويره:

8. **مقر المجلس الدستوري:** نقل ملكية مقر المجلس الدستوري من مصرف لبنان الى الجمهورية اللبنانية.

9. **تصاريح الثروة استنادًا الى قانون** "**الاثراء غير المشروع؟**" تسلّم تصاريح الوزراء والنواب من قبل أصحاب العلاقة شخصيًا.

4

مكتبة المجلس الدستوري المتخصصة في القضاء الدستوري

مكتبة المجلس الدستوري هي مكتبة متخصصة في القضاء الدستوري. يتم تزويدها بمجموعات حديثة حول القضاء الدستوري واجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية العربية والعالمية.

ويتم تيويم المكتبة بشكل مستمر بأفضل المراجع لبنانيًا وعربيًا ودوليًا من خلال التواصل مع المجالس الدستورية في العالم والاطلاع على كبرى المراجع العالمية.

تُوفر مكتبة المجلس الدستوري في تخصّصها في القضاء الدستوري مرجعية ضرورية ومهمة لأعضاء المجلس الدستوري وللباحثين والطلاب والمهتمين في ما يسمى الكتلة الدستورية bloc de constitutionnalité التي لا تنحصر في التنظيم الدستوري العام، بل تشمل كل القوانين بدون استثناء في مدى انسجامها أو تعارضها مع القواعد والمبادئ الدستورية والمبادئ التي لها قيمة دستورية وقيم تأسيسية تعلو على نصيّة الدستور.

***

بين المجموعات المتوافرة في مكتبة المجلس الدستوري المتخصصة في القضاء الدستوري، فضلاً عن منشورات المجلس الدستوري في لبنان:

المحاكم الدستورية العربية، بخاصة منشورات المحاكم الدستورية العليا في مصر، الجزائر، المغرب، تونس...

مجلة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية: **الرقابة الدستورية.**

دليل المحاكم و المجالس الدستورية العربية.

Revue française de droit constitutionnel, de 1990 à 2010.
Bulletin de jurisprudence *constitutionnelle*, publié par la Commission de Venise, depuis 1998.
Les Cahiers du Conseil constitutionnel français, depuis 1996.
Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, depuis 2000.
Pascal Jan, *La saisine du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1999.
Les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme.
Collections de CD Banque de données :
CODICES, Centre sur la justice constitutionnelle.
ACCPUF, Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du francais.

***

مكتبة المجلس الدستوري هي مفتوحة للباحثين، شرط الحصول على اذن مسبق وبدون امكانية الاستعارة للخارج.

تتولى الاشراف على ادارة المكتبة السيدة ريتا سعادة.

5

موقع المجلس الدستوري على الشبكة

ccliban.org
conseilconstitutionnelliban.org

موقع المجلس الدستوري على الشبكة الذي هو في تطوير مستمر، يتضمن تاريخ المجلس وعضويته وقراراته والدراسات حول القضاء الدستوري واعمال المجلس ومنشوراته وكامل مضمون **الكتاب السنوي** 2009–2010، 2012.

سهولة مداخل الموقع وبعض الترجمات الى الفرنسية والانكليزية والتبويم المستمر تسمح بالوصول الى المعلومات والاستفادة.

يتولى ادارة الموقع باشراف المجلس الدستوري السيد شربل شلهوب.

6

نقل ملكية مقر المجلس الدستوري الى الجمهورية اللبنانية

شيّد المرحوم جان أبو جوده البناء الذي يشغله المجلس الدستوري، في مطلع الخمسينيات من القرن الماضي، وهو ذو طابع تراثي، ويقع على بولفار الرئيس كميل شمعون في الحدث، في العقار رقم 60 الذي تبلغ مساحته أربعة آلاف متر مربّع، ومساحة البناء 1150 متراً مربعاً.

شغل المجلس الدستوري البناء في العام 1999 بموجب عقد ايجار، ومن ثم انتقلت ملكيته الى مصرف لبنان، وبقي مقراً للمجلس الدستوري بموجب عقد ايجار.

***

عندما تولت الهيئة الحالية للمجلس الدستوري مهمّاتها في العام 2009، وبعد الاطلاع على وضع مقر المجلس، رأت البحث في إمكانية نقل ملكيته الى الجمهورية اللبنانية، لأنه من الضروري ان يكون للمجلس الدستوري مقر دائم ولائق يستقر فيه، وهذا البناء جميل وتراثي، تحيطه حديقة فسيحة، ويقع على طريق رئيسي، وعلى مقربة من القصر الجمهوري في بعبدا.

قام رئيس المجلس الدستوري، الدكتور عصام سليمان، بالاتصال بحاكم مصرف لبنان، الأستاذ رياض سلامة، لمباشرة البحث في الموضوع، ومن ثم جرى لقاء ضم الى رئيس المجلس الدستوري وحاكم مصرف لبنان، أمين سرّ المجلس الدستوري القاضي أحمد تقي الدين وعضو مكتب المجلس القاضي سهيل عبد الصمد، وكان ذلك في كانون الأول 2010، فأظهر حاكم مصرف لبنان، الأستاذ رياض سلامة، كل تجاوب وتفهم لضرورة ان يكون للمجلس الدستوري مقرّ دائم وثابت، وطرح إمكانية إجراء مقايضة بين العقار الذي يقوم عليه البناء وثلاثة عقارات تمتلكها الجمهورية اللبنانية، تبلغ مساحتها الاجمالية حوالي 1500 متراً مربعاً، وتقع بمحازاة مصرف لبنان.

متابعة لهذا الموضوع، اجتمع رئيس المجلس الدستوري بفخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان، وفاتحه بفكرة إجراء المقايضة، فأبدى فخامة الرئيس تجاوباً كاملاً، وأجرى اتصالاً بحاكم مصرف لبنان واتصالاً آخر بوزيرة المالية آنذاك السيدة ريا حفار الحسن بهدف المباشرة باتخاذ الاجراءات التي تؤول الى تحقيق المقايضة.

من ثم تابع رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان السعي مع وزيرة المال وحاكم مصرف لبنان للبدء باجراء المعاملات الادارية التي تتطلبها المقايضة، فاستحصل على كتاب من حاكم مصرف لبنان، يوافق فيه على اجراء المقايضة، كتاب موجه الى وزيرة المال، التي طلبت من الدوائر المعنية المباشرة بإجراء المعاملات الضرورية، غير ان القضية بقيت موضع أخذ ورد لفترة امتدت لأشهر، بسبب الخلاف على التخمينات.

في هذه الفترة تغيّرت الحكومة، وتولى وزارة المال الأستاذ محمد الصفدي، وتمت مفاتحته بالأمر من قبل رئيس المجلس الدستوري، فأظهر رغبته في متابعة عملية المقايضة، وتوسيع دائرتها لتشمل فضلاً عن مقر المجلس الدستوري عقاراً آخر. هذا ما أدى الى إدخال تخمينات جديدة لم يتم التوافق عليها بسهولة، وكان فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان متابعاً للعملية الى ان تم التوافق بين الفريقين، وزارة المالية وحاكمية مصرف لبنان، على إتمام المقايضة، فاتخذ مجلس الوزراء قراراً في شهر تموز 2012 قضى بالموافقة على المقايضة.

7

إجتماع لجنة تعديل النظام الأساسي
لإتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية في الرباط
برئاسة رئيس المجلس الدستوري اللبناني

شكلت الجمعية العامة لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، المنعقدة في مطلع 2010 في طرابلس الغرب (ليبيا)، لجنة لتعديل النظام الأساسي للإتحاد، مؤلفة من رؤساء المحاكم والمجالس الدستورية في كل من الجزائر ولبنان وتونس والسودان فضلاً عن الأمانة العامة للإتحاد، وأوكلت رئاستها الى رئيس المجلس الدستوري الجزائري معالي الدكتور بوعلام بسايح. وبعد أن تلقت اللجنة اقتراحات بشأن التعديلات المزمع إدخالها على النظام الأساسي من أجل تفعيل عمل الاتحاد، عقدت اجتماعاً في تونس في أيار (مايو) 2010، توصلت خلاله الى اقرار بعض التعديلات، وبقيت التعديلات الأخرى موضع جدل.

بعد أن إستقال الدكتور بوعلام بسايح من رئاسة اللجنة، شكلت الجمعية العامة للاتحاد، المنعقدة في بيروت في تشرين الأول (أوكتوبر) 2011، لجنة جديدة من رؤساء المحاكم والمجالس الدستورية في كل من لبنان والجزائر والمغرب والسودان والأمانة العامة للاتحاد، وأوكلت رئاستها الى رئيس المجلس الدستوري اللبناني الدكتور عصام سليمان.

عقدت اللجنة اجتماعاً في مدينة الرباط في المملكة المغربية، في مقر المجلس الدستوري المغربي، بتاريخ 21 و22 أيلول (سبتمبر)، تم فيه وضع صيغة لتعديل النظام الأساسي للإتحاد، قضت بتعديل بنية الإتحاد، وإزالة اللّبس الذي شاب بعض بنوده، وذلك بهدف تفعيل ادائه، وبخاصة في المرحلة القادمة التي من المتوقع ان تشهد نشوء العديد من المحاكم والمجالس الدستورية في الدول العربية، وانضمامها الى الاتحاد.

هذا وقد كلفت لجنة تعديل النظام الأساسي الأمانة العامة للاتحاد باقتراح تعديلات على النظامين الداخلي والمالي للاتحاد، في ضوء تعديلات النظام الأساسي، وعرضها على اللجنة لإقرارها، وذلك قبل عرض جميع التعديلات على الجمعية العامة للاتحاد، التي ستعقد في القاهرة ما بين 18 و21 شباط (فبراير) 2013، لمناقشتها واقرارها في صيغتها النهائية.

8

انضمام المجلس الدستوري اللبناني
الى المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية

عقد المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية دورته الأولى في العام 2009 في جنوب افريقيا، ودورته الثانية في العام 2011 في الريو دي جنيرو في البرازيل ومن ثم تحوّل الى جمعية دولية، تُقبل في عضويتها المحاكم والمجالس الدستورية التابعة للمجموعات الإقليمية واللغوية، وتعمل لمصلحة العدالة الدستورية، بما فيها الرقابة على دستورية القوانين، ومن بينها الاجتهادات في مجال حقوق الانسان، كعامل أساس للديمقراطية، وحماية حقوق الانسان، ودولة القانون.

وضع نظام المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية في 23 ايار (مايو) 2011، وتمت المصادقة عليه في بوخارست في رومانيا. ومن ثم فتح المجال أمام المحاكم والمجالس الدستورية للدخول في عضويته.

قبلت عضوية المجلس الدستوري اللبناني في المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية في قرار اتخذ في شهر نيسان (أبريل) 2012.

9

اجتماع رئيس المجلس الدستوري اللبناني بالمجلس الدستوري في المملكة المغربية

لبى رئيس المجلس الدستوري، الدكتور عصام سليمان، دعوة رئيس المجلس الدستوري في المملكة المغربية، الدكتور محمد أشركي، وجرى عقد اجتماع في مقر المجلس الدستوري المغربي في الرباط في 20 أيلول (سبتمبر) 2011، حضره أعضاء المجلس الدستوري المغربي، تم التداول فيه في تجربة المجلس الدستوري المغربي والمجلس الدستوري اللبناني. والمجلسان باشرا مهمّاتهما في العام 1994. وقد كان الاجتماع مفيداً، طرح فيه الكثير من الأفكار البناءة، في إطار السعي المشترك لتفعيل اداء المجلسين، وزيادة التعاون فيما بينهما.

وتم تزويد مكتبة المجلس الدستوري المغربي بالمؤلفات الصادرة عن المجلس الدستوري اللبناني، وهي تتضمن قراراته ودراسات في القضاء الدستوري.

10

رئيس المجلس الدستوري في الدورة التسعين
للجنة الأوروبية للديمقراطية المعروفة بلجنة البندقية

La Commission européenne pour la démocratie par le droit Commission de Venise

لبى رئيس المجلس الدستوري، الدكتور عصام سليمان، دعوة رئيس اللجنة الأوروبية للديمقراطية– لجنة البندقية، جياني بوكيشيو Gianni Buquicchio، للمشاركة في الدورة التسعين للجنة، المنعقدة في 16 و17 آذار (مارس) 2012، في مدينة البندقية في ايطاليا. وقد ألقى مداخلة تناول فيها خصوصيات النظام السياسي اللبناني في محيط يعاني من التوترات المستمرة، نتيجة الصراع العربي الاسرائيلي، وغياب الحل العادل لقضية الشعب الفلسطيني من جهة، والصراعات بين الأنظمة العربية من جهة أخرى، وفي اطار التحولات التي تشهدها منطقة الشرق الوسط في ظل ما سمي بالربيع العربي، وأثر هذه التحولات على الأنظمة الدستورية في الدول التي تشهد تغيرات في أنظمتها، ومفاعيل ذلك على الحقوق والحريات، ووحدة هذه الدول واستقرارها، وبخاصة الدول المشكلة من جماعات بشرية، يشعر بعضها بعدم المساواة والتهميش، والانتقاص من حقوقه، والقلق على مصيره.

تطرقت المداخلة الى الطرح الذي يقول بالنظام السياسي اللبناني كنموذج يعمل به في الدول العربية ذات التركيبة البشرية التعددية، وأكدت ضرورة إدخال تعديلات على النظام السياسي اللبناني باتجاه عقلنته، لكي يصبح نموذجاً صالحاً للاقتداء به.

رأى رئيس المجلس الدستوري أن عقلنة النظام السياسي اللبناني ينبغي ان تذهب باتجاه ايجاد ضوابط تُجنب المؤسسات الدستورية الوقوع في الشلل تحت تأثير الصراعات السياسية، ما

يقتضي إعطاء رئيس الجمهورية صلاحيات يستخدمها عند الضرورة لايجاد المخارج للأزمات التي قد تعاني منها المؤسسات الدستورية، كما يقتضي توسيع صلاحيات المجلس الدستوري لكي يستطيع ان يقوم بدوره كاملاً في ضبط التشريع في اطار الدستور، وانتظام اداء المؤسسات الدستورية*.

* نص المداخلة بالفرنسية في القسم الفرنسي من الكتاب.

11

مشاركة في المؤتمر الاقليمي الثاني
لمركز البحوث والدراسات الاستراتيجية في الجيش اللبناني

شارك عضو المجلس الدستوري الدكتور انطوان مسّره منتدبًا من المجلس في المؤتمر الإقليمي الثاني لمركز البحوث والدراسات الاستراتيجية في الجيش اللبناني حول موضوع: "الشرق الأوسط ما بعد 2011، التحوّلات الجيوسياسية والإقتصادية والأمنية" الذي عقد في بيروت في فندق مونرو في 28–31 آذار 2012.

عرض الدكتور انطوان مسرّه مداخلة في ورشة العمل الرابعة حول موضوع: "البناء القومي بالمواثيق والتجربة اللبنانية من منظور اقليمي مقارن". اختتم مداخلته بالإقتراحات التالية:

1. اصالة وتحديث: تأصيل الخبرات العربية طوال قرون في مختلف اشكال ادارة التعددية الدينية والثقافية والعمل على تحديث هذه الخبرات استنادًا الى القواعد الحقوقية الضامنة للحريات والمساواة، وذلك حفاظًا على تعددية النسيج الاجتماعي في المنطقة والذي هو مناقض أساسًا لأي ترادف بين مساحة جغرافية وهوية دينية محددة. يقتضي نقل هذا التراث في مختلف المؤسسات التعليمية والعمل على تحديثه من خلال مختلف وسائل التنشئة.

2. الدولة الديمقراطية: العمل على التحول الثقافي في مفهوم الدولة الديمقراطية التي تستمد قوتها ليس من ذاتها *in se*، بل من شرعيتها بالمعنى الاجتماعي، أي قبول الناس بها وليس اذعانهم وذلك انسجامًا مع التحولات في ادراك الشعوب.

3. **تخصيب تربوي:** كل تغيير سياسي هو بحاجة لفاعليته لتخصيب ثقافي وتربوي، بخاصة على مستوى الجيل الجديد من الشباب والبنيات الأولية في المجتمع حيث العلاقات هي غالبًا سلطوية وليست قائمة على قواعد ناظمة.

4. **بناء المجتمع:** تدعيم بنيات المجتمع والقوى الاجتماعية الأكثر ارتباطًا بقضايا الناس الحياتية واليومية من خلال تحرير تأسيس الجمعيات حسب نظام العلم والخبر، بخاصة في الحالات حيث المجتمعات غير منتظمة بسبب العجز الديمقراطي.

5. **المناعة:** العمل على تنمية مناعة كل دولة ومجتمع تجاه حروب داخلية وممتدة بعد انتفاء الحروب بين الدول نسبيًا وتغذية صراعات في دول ضعيفة أو مستضعفة وبالوكالة لأهداف اقليمية ودولية.

6. **الشؤون العابرة للانتماءات الأولية:** نشر وتعميم وتوسيع البحوث التطبيقية الميدانية حول الشؤون العابرة للانتماءات الأولية والتي تشمل المجال العام المشترك والجامع ومن خلال ثقافة القاعدة الحقوقية والمواطنية في الممارسة اليومية وبناء الذاكرة المشتركة.

7. **العمل المحلي:** تنمية الممارسات الديمقراطية على المستويات المحلية لتفعيل المبادرات المواطنية الفاعلة في الحياة اليومية المشتركة.

12

مشاركة في المؤتمر السادس للمجالس الدستورية الفرنكوفونية

شارك المجلس الدستوري اللبناني، ممثلاً برئيسه الدكتور عصام سليمان وعضو المجلس الدستوري الدكتور انطوان مسرّه، في المؤتمر السادس لجمعية المحاكم والمجالس الدستورية التي تتقاسم استعمال اللغة الفرنسية ACCPUF الذي عقد في مراكش في 4–2012/7/7، بالتعاون مع المنظمة العالمية للفرنكوفونية OIF وبرعاية ملك المغرب محمد السادس حول موضوع: "المواطن والعدالة الدستورية".

قدّم الوفد اللبناني تقريرًا وطنيًا جوابًا على استقصاء الجمعية حول "المواطن والعدالة الدستورية" ودراسة حول مختلف اشكال مراجعة المواطنين للمجالس والمحاكم الدستورية مباشرة او عن طريق الدفع ومن منظور مقارن.

تضم جمعية المحاكم والمجالس الدستورية التي تتقاسم استعمال اللغة الفرنسية 42 بلدًا. وعرضت خلال المؤتمر خبرات اكثر من 17 دولة في مجال لجوء المواطنين مباشرة او عن طريق الدفع الى العدالة الدستورية.

تمحورت الابحاث والمناقشات حول التحولات اليوم في القانون والمجتمع، وبخاصة في العلاقة بين الاكثرية والاقلية في المجالس النيابية وفي ممارسة الشرعية، والتي تبرر التوسع في مراقبة دستورية القوانين وتطبيقاتها من خلال آليات ضمانًا لفعالية العدالة الدستورية.

انتخبت الجمعية العامة في الجلسة الختامية مكتبها الجديد لثلاث سنوات برئاسة رئيس المجلس الدستوري المغربي محمد اشركي.

تصدر اعمال المؤتمر كاملة في منشورات الجمعية*.

---

* البحوث المقدمة من المجلس الدستوري في لبنان منشورة في باب: "دراسات في العدالة الدستورية" في هذا الكتاب.

13

الكتاب السنوي للمجلس الدستوري

المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2011**، المجلد 5، 2011، 480 ص + 190 ص بالفرنسية والانكليزية.

صدر عن المجلس الدستوري **الكتاب السنوي 2011** الذي يتضمن تعليقات على قرارات المجلس، ودراسات في العدالة الدستورية، ووقائع دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية الذي عقد في بيروت في 24–2011/10/26، وموجز اعمال المجلس ونشاطاته خلال 2011 (المجلد 5، 2011، 480 ص + 190 ص بالفرنسية والانكليزية).

يتصدر الكتاب كلمة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان في افتتاح دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية للعام 2011 والملتقى العلمي السابع اللذين عقدا في بيروت برعاية رئيس الجمهورية في 24–2011/10/26. يشدّد رئيس الجمهورية على انه "لا غنى عن العدالة الدستورية في المجتمعات التعددية حيث الدستور هو الناظم للحياة العامة في القضايا العابرة للطوائف وهو ثمرة خبرة مشتركة واحيانًا معاناة ثم العودة الى المواثيق".

يُشكل الكتاب السنوي 2011 مرجعًا تأسيسيًا في "بناء ثقافة العدالة الدستورية وتعميمها"، كما جاء في مقدمة رئيس المجلس الدستوري عصام سليمان. جاء في المقدمة: "يدرك المجلس الدستوري بعمق ان دوره لا يقتصر على المهام التي اناطها به الدستور، انما يتعداها الى الاسهام في رفع شأن العدالة الدستورية في لبنان والدول العربية والمساهمة في النشاط الدولي في هذا المجال".

فصل السلطات، مكان الاقامة، ادارة التعددية...

في الباب الاول: "دراسات في العدالة الدستورية" وردت ابحاث متخصصة في العدالة الدستورية حول "القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات"، و"العدالة الدستورية وحكم القانون" و"الحياة الدستورية في لبنان" و"تراتبية القواعد الدستورية في العالم العربي" (*عصام سليمان*)، و "الصيغة الميثاقية والنظام" (طارق زياده)، و "دور رئيس الجمهورية حامي الدستور" (*خالد قباني*)، و"ادارة التعددية الدينية والثقافية في اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية: لبنان من منظور مقارن" (*انطوان مسرّه*)، وملف في ثلاثة أجزاء حول "مكان الاقامة وتبديله في القانون والاجتهاد الدستوري" (*صلاح مخيبر وطوني عطالله وانطوان مسرّه*)، و"المعاهدات الدولية في ميزان المجلس الدستوري اللبناني" (*طارق المجذوب*)، و"المجلس الدستوري قاضي بت الطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية او قاضي الافراد" (*وسيم منصوري*)، و"سمو الدستور والرقابة الدستورية في بعض الدول العربية" (*عقل عقل*).

في الباب الثاني: "تعليقات على قرارات المجلس الدستوري" دراسة تحليلية حول "حرية الاعلام في قرارات المجلس الدستوري في انتخابات 2009" (*صالح طليس*).

يتصدر الباب الثالث: "دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية للعام 2011 والملتقى العلمي السابع"، اللذان عقدا في بيروت في 24–2011/10/26، كلمة رئيس مجلس الوزراء الاستاذ نجيب ميقاتي خلال العشاء التكريمي الذي اقامه في السرايا الكبير. ورد في كلمته: "ارحب بكم في هذا المجلس بالذات الملاصق لاول مدرسة حقوقية في العالم والتي لا تزال اثارها ماثلة للعيان والتي جعلت عن جدارة من بيروت ام الشرائع". وردت في هذا الباب المداخلات الافتتاحية وخلاصات توليفية لاعمال الدورة والملتقى (*عصام سليمان، فاروق سلطان، طارق زياده، طوني عطالله، انطوان مسرّه*).

اعمال ومحطات تاريخية

في الباب الرابع: "اعمال المجلس الدستوري ونشاطاته 2011" خلاصة حول "المحطات التاريخية للمجلس الدستوري اللبناني 1993–2011" (*سهيل عبد الصمد*)، وجردة لاعمال

المجلس خلال 2011 في مؤتمرات عربية ودولية، وتبويب مكتبته المتخصصة في العدالة الدستورية وموقعه على الشكبة ومساهماته، وملحقًا حول "نظام المؤتمر العالمي حول العدالة الدستورية".

يتضمن القسم باللغتين الفرنسية والانكليزية خلاصات عن الوقائع والدراسات الصادرة بالعربية، فضلاً عن دراسة حول "اصول القضاء الانتخابي انسجامًا مع الحق في العدل" (*انطوان خير*)، ومساهمتين في المؤتمر السادس للمجالس الدستورية الفرنكوفونية الذي عقد في نيامي (النيجر) في 3–2011/11/4 حول "وضع القاضي الدستوري في لبنان" و"موجب التحفظ في القضاء الدستوري" (*انطوان مسرّه*)، ومداخلة رئيس المجلس الدستوري عصام سليمان في المنتدى الدولي في طنجه، ودراسة حول "الصفة الالزامية للقضاء الدستوري" (*حسان تابت رفعت*).

***

درج المجلس الدستوري منذ 2009 على اصدار كتاب سنوي في نهاية كل سنة في سبيل نشر ثقافة العدالة الدستورية وتعميم الشفافية في العلاقة بين المواطنين والمؤسسات العامة.

الكتاب السنوي 2011 متوافر في مقر المجلس الدستوري وعلى الموقع: ccliban.org
Conseiconstitutionnelliban.org

14

الكتاب السنوي 2011 للمجلس الدستوري ترسيخاً للعدالة الدستورية

الدكتور طوني عطاالله

يتميّز الكتاب السنوي الصادر عن المجلس الدستوري لعام 2011 بخاصتين رئيسيتين هما: الأولى أنه لا يُشكّل فقط مرجعاً أساسياً وشفّافاً عن أعمال المجلس واجتماعاته ونشاطاته كافةً، بل يعرض محطات تاريخية في انشاء المجلس الدستوري وتعديلاته والأعضاء ما بين 1993–2011. والثانية، أنه يفتح مساراً فكرياً جديداً في بحث مواضيع وفق منهجية نابعة من ضرورات الحرص على تعددية النسيج الاجتماعي ووحدته عملاً بالمبادئ الدستورية والثوابت الواردة في مقدمة الدستور اللبناني. الأمر الذي يُضفي على الكتاب روحية حقوقية أصيلة.

1
خمس استنتاجات أساسية

يُستخلص من تصفّح أوراق الكتاب الملاحظات الخمس التالية:

1. كتاب سنوي: يأتي صدور الكتاب لعام 2011 في إطار رغبة المجلس في إصدار مًجلّد في نهاية كل سنة يتضمن، فضلاً عن القرارات، تعليقات تعتمد منهجية ودراسات في القضاء الدستوري، وذلك بهدف إغناء الفقه والاجتهاد الدستوريين، وتسليط الضوء على القضاء الدستوري وقضاياه. جاء صدور الكتاب في 670 ص بينها 480 بالعربية و190 بالفرنسية والانكليزية، وهو المجلّد الخامس في سلسلة إصدارات المجلس الدستوري وأكبرها حجماً منذ تأسيس المجلس.

2. المساهمة في نشر ثقافة العدالة الدستورية: إحدى أهم ميزات الكتاب أنه يسعى إلى نشر ثقافة العدالة الدستورية وترسيخها بين المواطنين وتعميم الشفافية في العلاقة بينهم وبين المؤسسات العامة. يُشدد رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان في مستهل الكتاب بأن "العدالة الدستورية ركن أساسي في بناء الدولة الحديثة، فهي راعية التناسق في المنظومة القانونية، وضمانة الحقوق والحريات والانتظام العام". ويؤكد رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان أن "المجلس يُدرك بعمق أن دوره لا يقتصر على المهمّات التي أناطها به الدستور، إنما يتعداها إلى الاسهام في نشر ثقافة العدالة الدستورية، وخلق مناخ يُشجع على تبادل الآراء في الفقه والاجتهاد".

3. أصالة بحثية: يتضمن الكتاب أبحاثاً ودراسات أصيلة مجددة واستنتاجية في استعادة سلطة المعايير، وردت في الباب الاول، تتمحور حول الصيغة والنظام ودور رئيس الجمهورية وإدارة التعددية والفصل بين السلطات.

يقول نائب رئيس المجلس الدستوري القاضي طارق زيادة: "بات جدل الحرية والعدل في لبنان، بما هما ركيزتان للصيغة اللبنانية، جدل الحياة المجتمعية الواحدة، فالحرية والعدل المتشابكان مطلبان للبنانيين كافة، لا مطلباً لمجموعة لبنانية من دون أخرى".

من جهته، يقول الدكتور خالد قباني، عضو المجلس السابق: "رئيس الجمهورية هو المرجعية وهو الحكم، لا الشارع ولا الخارج، عندما يحتدم الصراع... وعندما تُقصر آليات النظام الديمقراطي عن احتواء الخلافات، أو تفقد فاعليتها... أو أي أسباب أخرى".

تسعى دراسة الدكتور أنطوان مسرّة، عضو المجلس الدستوري، بعنوان: "إدارة التعددية الدينية والثقافية في إجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية– لبنان من منظور مقارن"، إلى توفير مرجعية وإطار منهجي لشؤون دستورية هي غالباً غارقة في سجالات عامة وبدون مُقاربات حقوقية حول الطائفية واللاطائفية والعلمانية والفصل بين الدين والدولة والشريعة الدينية والتشريع...".

4. الجرأة في التطرق إلى مواضيع دقيقة وحساسة: يُشكّل الملف المنشور، في ثلاثة أجزاء، في الكتاب، بعنوان "مكان الاقامة في القانون والاجتهاد الدستوري"، بحثاً في موضوع شائك لا تعيره جمعيات الانتخابات أي اهتمام ربما تأجيلاً لمشكلة أو تهرباً من إيجاد حلول

لانحراف عملية تبديل المكان عن مسارها الصحيح وأهدافها الأساسية. يعالج هذا الملّف عملية تبديل المكان المعروفة بـ "نقل النفوس".

في هذا إطار، يؤكد القاضي صلاح مخيبر، عضو المجلس الدستوري، "ان قيد الأسماء المنقولة في قوائم الشطب، هو أمر يجعل المجلس الدستوري صاحب إختصاص للتدخل والمراقبة وإبطال القيود الحاصلة نتيجة مخالفات صارخة، ومرتكبة نتيجة ضغط على الناخب أو نتيجة مناورات احتيالية، الهدف من ارتكابها التأثير الحاسم في نتيجة الانتخاب بعد التأثير في حجم تمثيل الطوائف"، ومن خلال "التلاعب الجغرافي المذهبي Gerrymandering communautaire". ويعرض مخيبر لوقائع جريئة في تعامل التفتيش المركزي مع موظفين في الأحوال الشخصية.

بدوره، ينبّه الدكتور طوني عطاالله، أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية، بأن "ما لم تنجح الحروب بتحقيقه في فرز المواطنين بين المناطق على أُسس مذهبية، قد تنجح سنوات السلم في استكماله عن طريق قرارات بتبديل أمكنة إقامة الناخبين". وإذ يلفت بأن "المعايير الدولية تفرض قيوداً صارمة وشديدة الحصرية في تبديل مكان الإقامة". يعرض لحلٍ يقضي بالفصل بين "مكان الإقامة السياسي للفرد الذي هو ثابت لا يمكن تغييره (Domicile politique) وبين مكان إقامته المدني" (Domicile civil).

من جهته، يعالج الدكتور مسرّة، في الجزء الثالث من الملف "ضرورات المادة 40 من قانون قيد وثائق الأحوال الشخصية لحماية النسيج الاجتماعي اللبناني"، وتنص على حق الحكومة في ردّ طلب تبديل مكان الإقامة إذا تبيّن أن هناك ضرورات موجبة. يقول مسرّة: "لا مبرر لأي معاملة في التبديل إلا إذا انتفت كل صلة عائلية أو مهنية أو عقارية أو ضريبية للمواطن في مكان اقامته الأصلي...".

5. تطوير وتجدد في بحوث العدالة الدستورية: يتميز الكتاب بغنى وغزارة الاجتهاد. ويُشكّل مرجعاً لا غنى عنه لمواكبة حركة تطور بحوث العدالة الدستورية. وفي الإطار البحثي، يضع الدكتور طارق المجذوب، قاضٍ في مجلس شورى الدولة، "المعاهدات الدولية في ميزان المجلس الدستوري"، مدوناً بعض الملاحظات الأولية حول "حق المجلس الدستوري في رقابة أكيدة على السواد الأعظم من المعاهدات" التي تدخل بموافقة مجلس النواب إلى المنظومة

القانونية. ويلفت إلى "التحول الذي تميّز به الاجتهاد الإداري المنادي بوجوب تعديل القواعد القديمة تعديلاً يجيز مراقبة دستورية المعاهدات"، و"إمكان توسيع نطاق رقابة المجلس الدستوري من خلال توسيع وعاء مفهوم النصوص التي لها قوة القانون، سواءً أكان النص المطعون فيه قانوناً أم معاهدة دولية".

وفي السياق نفسه، يورد الدكتور وسيم منصوري، أستاذ في كلية الحقوق الفرنسية– الجامعة اللبنانية، قاعدة اجتهادية مفادها ان "إبطال المجلس الدستوري لنصّ تشريعي أو لقاعدة قانونية تخرج هذا النص أو القاعدة القانونية من الانتظام القانوني للدولة L'ordonnancement juridique بصورة نهائية". ويشرح في دراسته بعنوان: "المجلس الدستوري قاضي بتّ الطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية أو قاضي الأفراد"، المعايير القانونية لمراجعة الطعن في الانتخابات، وتلك المعتمدة في دراستها لجهة خصوصية كل مراجعة والسلطة الاستنسابية الممنوحة للقاضي ووجوب أن تكون المخالفات مؤثرة في نتيجة الاقتراع".

أما الدكتور في القانون العام عقل عقل، فيشرح معنى "سمو الدستور والرقابة الدستورية في بعض الدول العربية" ومداهما متطرقاً في دراسته إلى الرقابة السياسية في الدول العربية التي إتّبعت نهج النظام الفرنسي (المغرب، الجزائر، تونس، موريتانيا، لبنان)، فضلاً عن تناوله تجربة الرقابة القضائية والمحاكم العليا (في الأردن والسودان وليبيا واليمن وسوريا) والمحاكم الدستورية الخاصة (مصر والبحرين والكويت والإمارات وفلسطين).

2
كتاب لكل المهتمين والدستوريين

خَصص الباب الثاني من الكتاب لتعليقات على قرارات المجلس الدستوري، واستحوذت دراسة الدكتور صالح طليس، أستاذ القانون الدستوري في الجامعة اللبنانية، بعنوان: "حرية الإعلام الانتخابي في قرارات المجلس الدستوري اللبناني لعام 2009"، على مجمل صفحات هذا الباب.

يتضمن البابان الثالث والرابع بعض الوقائع من "دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية للعام 2011 والملتقى العلمي السابع" اللذين استضافهما المجلس الدستوري في فندق البريستول في 24–2011/10/26. وتتصدر هذين البابين: كلمة رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي خلال العشاء التكريمي الذي أقامه للمشاركين في الملتقى في السرايا الكبير "هذا المكان الملاصق لأول مدرسة حقوقية في العالم والتي لا تزال آثارها ماثلة للعيان وجعلت، عن جدارة، من بيروت أم الشرائع"، على ما أكد الرئيس ميقاتي. فضلاً عن مداخلة رئيس المحكمة الدستورية العليا المصرية المستشار فاروق سلطان بعنوان: "العروبة من زاوية الحقوق والحريات".

حول أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته عام 2011، كتب رئيس المجلس الدكتور عصام سليمان، والقاضي سهيل عبد الصمد، عضو المجلس الذي أجرى جردة بأعمال المجلس عن العام الفائت أبرزها مشاركته في مؤتمرات عربية ودولية، وتجهيز مكتبة متخصصة في العدالة الدستورية في مقر المجلس في الحدث يمكن أن تستقبل طلاب الدراسات العليا والدكتوراه الذين يعدّون رسائل وأطروحات حول القضاء الدستوري.

وختاماً، احتوى القسم باللغتين الفرنسية والانكليزية خلاصات عن الدراسات الصادرة بالعربية، فضلاً عن دراسة الدكتور انطوان خير حول "أصول القضاء الانتخابي انسجاماً مع الحق في العدل"، ودراسة الدكتور حسان تابت رفعت حول "الصفة الالزامية للقضاء الدستوري" وعلى دراسات أخرى.

الكتاب مرجع مهمّ لا غنى عنه لكليات الحقوق وجميع الدستوريين والعاملين في المهن الحقوقية والمهتمين وطلاب الدراسات العليا والباحثين، ومثير للاهتمام كتجربة ذاتية لبنانية وعربية وسط محدودية المنشورات الصادرة باللغة العربية عن المجالس والمحاكم الدستورية في الدول العربية.